

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ÉTAT DE SIÈGE

ET LA

RESTRICTION DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES
PENDANT LA GUERRE 1914-1919

THÈSE

POUR LE

DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES & ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le Samedi 19 Juin 1920, à 2 heures

PAR

HENRI PLAÏT

Président : M. LARNAUDE, Doyen

Suffragants : { MM. LESEUR, Professeur
ROLLAND, Agrégé

AUXERRE

IMPRIMERIE MAURICE STAUB

1920

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT
(Sciences Politiques et Economiques)

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITE DE PARIS

L'ÉTAT DE SIÈGE

ET LA

RESTRICTION DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES
PENDANT LA GUERRE 1914-1919

THÈSE

POUR LE

DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES & ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le Samedi 19 Juin 1920, à 2 heures

PAR

HENRI PLAÏT



Président : M. LARNAUDE, Doyen
Suffragants : { MM. LESEUR, Professeur
 ROLLAND, Agrégé

AUXERRE

IMPRIMERIE MAURICE STAUB

1920

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions
doivent être considérées comme propres à leurs auteurs*

L'ÉTAT DE SIÈGE

et la Restriction des Libertés individuelles

PENDANT LA GUERRE 1914-1919

INTRODUCTION

La guerre réclame impérieusement une concentration et une direction de toutes les forces nationales vers le salut du pays et vers la victoire. Cette nécessité vitale est une loi suprême. Elle entraîne une inévitable augmentation de l'autorité gouvernementale.

Cet accroissement des pouvoirs du gouvernement s'opère d'une manière très simple, et en vertu des institutions elles-mêmes, dans une nation absolutiste.

Mais, dans un pays démocratique, la difficulté est de concilier ce renforcement des pouvoirs de l'exécutif avec les institutions de liberté, les mœurs et la mentalité publiques. Deux écueils sont à éviter : d'une part l'insuffisance de la discipline nationale par suite de la faiblesse des gouvernants, d'autre part et à l'inverse, la dictature, qui peut surgir des événements, supprimer toute légalité, toute garantie de liberté individuelle, et livrer les citoyens au pouvoir de fait le plus arbitraire.

Le meilleur moyen d'éviter ce double danger est sans nul doute d'élaborer en temps de paix une législation en vue des périodes de crise, d'y définir les pouvoirs exceptionnels de l'exécutif et ses rapports avec le législatif, ainsi que la situation précise des citoyens. La France a ainsi essayé de résoudre le problème dans les lois du 9 août 1849 et du 3 avril 1878 relatives à la déclaration de l'état de siège et à ses effets (1).

Un autre moyen d'élargir le rôle de l'exécutif est la concession d'une délégation par le pouvoir législatif au gouvernement, au moment où se produisent des circonstances anormales. En Angleterre, il n'existe pas de législation de prévoyance pour les crises ; mais, lorsque celles-ci éclatent, le Parlement peut supprimer provisoirement la liberté individuelle par la suspension de l'*habeas corpus*, ou déléguer des pouvoirs exceptionnels à la couronne (Defence of the Realm Acts). En Italie, quand la guerre fut déclarée à l'Autriche, le Parlement consentit au gouvernement une délégation générale en votant « la loi des pleins pouvoirs ».

En l'absence d'une législation de prévoyance ou d'une délégation du législatif, il n'y a pas de droit public et constitutionnel véritable en temps de guerre. L'exécutif prend l'initiative des mesures qui lui paraissent indispensables, il excède ses pouvoirs normaux, et s'adresse ensuite à la représentation nationale pour

(1) Voir, sur les procédés d'élargissement du domaine de l'exécutif en temps de crise, l'étude de M. Barthélemy : Notes de droit public sur le droit public en temps de guerre, dans *Revue de droit public* 1915.

faire régulariser la situation et valider rétroactivement les actes indûment accomplis.

Comment la question dont nous venons de poser les termes généraux a-t-elle été tranchée, en fait, dans la République française, au cours de la grande guerre de 1914-1919 ?

Aussitôt que la crise fut ouverte, l'état de siège fut déclaré par application des lois de 1849 et de 1878.

D'autre part, il intervint une délégation *très limitée* du pouvoir législatif. La loi du 5 août 1914 étendit la liberté financière du gouvernement (1); désormais tous les crédits nécessaires aux besoins de la défense nationale purent être, même en l'absence des Chambres, ouverts provisoirement par des décrets rendus en Conseil d'Etat, après avoir été approuvés en Conseil des ministres; plus tard, d'ailleurs, ils durent être ratifiés par les Chambres. Une autre loi, votée le même jour que la précédente (2), autorisa le gouvernement à intervenir par voie de décrets dans l'exécution des obligations entre particuliers et à suspendre les effets des obligations commerciales ou civiles, ainsi que toutes prescriptions ou péremptions et tous délais impartis pour signifier, attaquer ou exécuter les jugements (3). Tels sont les deux seuls cas où les pouvoirs juridiques du gouvernement ont été étendus par une décision formelle du Parlement, prise sous la pression des circonstances. Il n'y a pas eu de délégation législative

(1) *Journal Officiel*, 6 août 1914, page 7128.

(2) Loi 5 août 1914, article 1, *Journal Officiel*, page 7127.

(3) Cette loi est à rapprocher de celle du 27 Janvier 1910 f. zèze: Principes généraux du droit administratif, 2^e édition, page 112.

générale ; au surplus une semblable délégation eût été inconstitutionnelle ; chaque pouvoir est établi et déterminé par la Constitution, toute son autorité vient d'elle, et il n'appartient pas à un autre pouvoir de la diminuer ou de l'accroître par voie de délégation.

Les pouvoirs du gouvernement se trouvaient donc enfermés dans les limites des lois de 1849 et de 1878 d'une part, dans les limites des deux concessions très spéciales consenties par les Chambres le 5 août 1914, d'autre part.

Le gouvernement a-t-il franchi les unes et les autres de ces limites ?

La présente étude a pour but de répondre à ces préoccupations d'ordre juridique et constitutionnel.

Le décret du 2 août 1914 a déclaré l'état de siège et la loi du 4 août l'a maintenu. Les libertés individuelles ont subi de nombreuses restrictions. Ce régime a duré jusqu'à la loi du 23 octobre 1919 marquant la fin des hostilités.

L'appréciation de ce régime, au point de vue du droit public, comporte deux groupes de questions :

1° Dans quelles conditions l'état de siège a-t-il été déclaré en 1914 ?

2° Quels ont été les effets pratiques de l'état de siège pendant la guerre ? En particulier quelles restrictions ont subies les libertés individuelles ?

A ces deux ordres de questions nous répondrons dans les deux parties correspondantes de ce travail.

PREMIÈRE PARTIE

Conditions de la déclaration d'état de siège en 1914

Avant d'examiner les conditions dans lesquelles l'état de siège a été déclaré au début d'août 1914, il est opportun d'esquisser un historique de l'état de siège en France (Chapitre premier).

Puis nous verrons dans quelle mesure les règles posées en 1878 pour la déclaration de l'état de siège ont été respectées en 1914 (Chapitre deuxième).

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DE L'ÉTAT DE SIÈGE EN FRANCE

Une législation relative à l'état de siège et à la restriction des libertés individuelles ne se conçoit que dans un régime constitutionnel. Lorsque les droits des individus ne sont pas définis et garantis par une constitution, il est parfaitement inutile et il ne vient pas à la pensée de les limiter à l'avance pour l'éventualité des périodes de crise. Lorsque les pouvoirs publics sont, en fait et en droit, illimités, à quoi bon décider qu'ils seront augmentés dans les périodes dont il s'agit ? Ainsi s'explique que les lois de salut public inconnues sous l'ancien régime apparaissent seulement avec la Révolution.

Cela ne veut pas dire que l'histoire des lois de salut public commence au début même de la Révolution. Sans doute l'Assemblée Constituante, en même temps qu'elle posa les principes de la souveraineté nationale et de la séparation des pouvoirs, organisa les diverses libertés inhérentes au régime parlementaire : liberté individuelle, inviolabilité du domicile, liberté de culte, liberté de la presse et de réunion, droit pour chaque citoyen d'être jugé par ses juges naturels, droit de propriété garanti contre les confiscations arbitraires et les expropriations non accompagnées d'indemnité.

Mais, ainsi que l'a dit M. Reinach (1), « les hommes de l'Assemblée dans leur haine du régime absolu qu'ils venaient de détruire, qu'ils refusèrent de prévoir la nécessité de le rétablir jamais, à titre simplement provisoire, même devant l'émeute ou devant l'étranger ».

Les constituants croyaient que les lois ordinaires suffisaient au salut de l'Etat, même dans les circonstances extraordinaires. Ces prévisions, trop optimistes, furent démenties, dès 1798, par les événements ; mais ni l'Assemblée Législative, ni la Convention n'eurent le loisir de légiférer en la matière.

M. Reinach a cependant noté avec raison qu'un certain texte des assemblées révolutionnaires, le décret des 8-10 juillet 1791, a été le point de départ de toute la législation qui devait se former ultérieurement en la matière. Ce décret distinguait en effet nettement, dans ses articles 5 à 12, les trois états possibles d'une place de guerre ou d'un poste militaire : l'état de paix, l'état de guerre, l'état de siège. Chacun de ces états était

(1) De l'état de siège, thèse. Paris 1885.

caractérisé par l'importance plus ou moins grande des attributions de l'autorité militaire. Dans l'état de paix, les domaines de l'autorité civile et de l'autorité militaire étaient absolument distincts ; dans l'état de guerre, il y avait non seulement une collaboration des deux autorités, mais une certaine subordination de l'autorité civile qui devait se conformer aux réquisitions de l'autorité militaire ; enfin, dans l'état de siège, il y avait absorption de l'autorité civile par l'autorité militaire, laquelle exerçait tous les pouvoirs de police.

Militaire et applicable seulement aux places fortes, tels étaient donc à l'origine les caractères de l'état de siège.

L'institution devait s'élargir et se généraliser.

L'extension du régime en question aux portions du territoire autres que les places fortes fut réalisée par les lois des 10 et 19 fructidor, an V et par la Constitution de l'an VIII.

La loi du 10 fructidor (27 août 1797) permit au Directoire exécutif de déclarer en état de guerre les communes de l'intérieur de la République, après autorisation par une loi du corps législatif (article 1^{er}). La même loi assimilait, au point de vue de l'état de siège, l'investissement par des rebelles à l'investissement par des troupes ennemies (article 2). Dans ces deux hypothèses, il y avait extension de la notion primitive d'état de siège : au point de vue des localités pouvant être soumises à l'état de siège, puisque les communes de l'intérieur, c'est-à-dire les villes ouvertes, se trouvaient éventuellement assujetties au régime jusque-là réservé aux places fortes ; au point de vue des circonstances caractéristiques de l'état de siège, d'autre part, puisque

la rébellion était dans une certaine mesure identifiée avec l'attaque des ennemis de l'extérieur.

La loi du 19 fructidor, an V, fit subir à l'idée originare une nouvelle extension en conférant au Directoire le pouvoir de « mettre une commune en état de siège ». Cette simple formule, qui n'était accompagnée d'aucune restriction ni d'aucune prescription d'ordre réglementaire, livrait le pouvoir dont il s'agit au plein arbitraire du Directoire. L'état de siège, d'après la généralité de cette disposition, pouvait être déclaré quelles que fussent les circonstances, et même en l'absence de tout investissement réel. Qu'est-ce à dire, sinon qu'à la première idée de siège réel s'ajoutait une idée nouvelle de siège fictif ou politique : d'où deux états correspondants qui se superposaient.

La même notion d'état de siège fictif fut consacrée par la Constitution du 22 frimaire, an VIII, qui, dans son article 92, décida : « Dans le cas de révolte à main armée ou de troubles qui menacent la sûreté de l'Etat, la loi peut suspendre, dans les lieux et pour le temps qu'elle détermine, l'empire de la Constitution ».

De tous les textes précédents on voit se dégager deux ordres de faits et par suite de régimes : 1° l'investissement d'une place par des ennemis extérieurs ou intérieurs appelant à l'intérieur de cette place un renforcement du pouvoir militaire ; 2° des troubles graves, de nature quelconque, surgissant sur un ou plusieurs points du territoire et nécessitant une suspension momentanée des garanties constitutionnelles et un renforcement du pouvoir civil. Ces deux ordres de faits et de régimes, constamment confondus et mêlés, ont

été la cause des obscurités et des difficultés qui se sont produites en ce domaine.

Le décret impérial du 24 décembre 1811, relatif à l'organisation et au service des états-majors des places, semble ne viser, par son titre, que l'état de siège réel. Cependant il s'occupe de l'état de siège fictif, puisqu'il prévoit, à côté des attaques d'un ennemi extérieur, les mouvements séditeux pouvant menacer les places de guerre, expression qui dépasse la sphère proprement dite de l'investissement réel. La plus importante des dispositions du décret de 1811 concernait la juridiction militaire. « Dans les places en état de siège, disait-elle, pour tous les délits dont le gouverneur ou le commandant n'a pas jugé à propos de laisser la connaissance aux tribunaux ordinaires, les fonctions d'officier de police judiciaire sont remplies par un prévôt militaire choisi, autant que possible, parmi les officiers de la gendarmerie ; et les tribunaux ordinaires sont remplacés par les tribunaux militaires ».

Cette disposition constituait une violation des articles 62 à 64 et 80 de la constitution de l'an VIII, d'après lesquels les tribunaux militaires n'étaient compétents que pour les délits commis par des militaires. Bien que l'Empereur ait excédé les limites de son pouvoir réglementaire, le Sénat n'usa pas de son droit de déclarer l'inconstitutionnalité du décret de 1811.

Pendant les Cent-jours, une distinction s'établit entre l'état de siège réel et l'état de siège fictif. Dans le premier cas, c'est-à-dire au cas d'invasion, l'Empereur avait le pouvoir de le déclarer. Dans le second, celui de troubles civils, ce pouvoir appartenait au législateur

lui-même. (Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, article 66).

Cette distinction resta lettre morte pour les Bourbons et pour le gouvernement de Juillet qui n'hésitèrent pas à déclarer l'état de siège par la simple voie des Ordonnances, pour faire face aux troubles civils.

Les Ordonnances des 1^{er} Juin, 3 Juin et 6 Juin 1832, déclarant en état de siège plusieurs départements et Paris, furent déférées aux tribunaux. Des décisions rendues par ceux-ci, une distinction très nette se dégagea.

D'une part, les ordonnances étaient valables en tant qu'elles entraînaient les effets simplement administratifs de l'état de siège, c'est-à-dire les mesures de police, les arrestations et les perquisitions.

D'autre part, les mêmes ordonnances étaient illégales en tant qu'elles opéraient un déplacement de juridiction.

En effet, les ordonnances trouvaient leur seule base dans les lois de 1791 et de l'an V, qui ne permettaient en aucune manière de déplacer la juridiction.

« Or, dit M. Reinach (1), le but réel de la déclaration d'état de siège, dans la pensée du gouvernement, était précisément de soustraire la connaissance des délits insurrectionnels au jury, dont on redoutait l'indulgence, pour la transférer aux Conseils de guerre ».

Plusieurs arrêts de la Cour de Cassation (2) dessaisirent donc les conseils de guerre des procédures com-

(1) Op. cit. page 107.

(2) Cassation 30 juin, 13 et 16 juillet 1832.

mencées et soumirent à la Chambre des pairs un projet de loi, dû au garde des sceaux Barthe.

Ce projet (1) cherchait à poser des règles différentes pour l'état de siège réel et l'état de siège fictif. En ce qui concerne le premier, le pouvoir du gouvernement était maintenu. Mais, en ce qui concerne le second, le gouvernement ne pouvait prendre de mesures exceptionnelles sans autorisation ; au surplus, il n'y avait plus de déplacement de juridiction. Mécontentant à la fois le gouvernement et l'opposition, ce projet fut abandonné.

Les choses en étaient là lorsqu'éclata la Révolution de 1848. Après avoir brisé l'insurrection, le général Cavaignac conserva le pouvoir exécutif et reçut de l'Assemblée constituante le titre de président du Conseil. Son gouvernement, qui dura six mois, fut une période de réaction contre le socialisme. On ferma les ateliers nationaux. Par mesure de sûreté générale, 3.500 insurgés furent transportés en Algérie ; d'autres furent déférés aux conseils de guerre.

La question de la légalité de ces mesures ne se posait plus comme elle s'était présentée pour les ordonnances de la Restauration. L'Assemblée avait en effet un pouvoir constituant.

L'article 106 de la Constitution de 1848 déclarait : « Une loi déterminera les cas dans lesquels l'état de siège pourra être déclaré et réglera les formes et les effets de cette mesure ».

C'est l'Assemblée législative qui vota cette loi le 9 août 1849.

(1) Moniteur, 11 décembre 1832.

Cette loi n'échappa que dans une certaine mesure à la confusion de l'état de siège réel et de l'état de siège fictif.

En ce qui concerne les cas de déclaration de l'état de siège, on ne se borna pas à l'éventualité de la guerre ou de l'insurrection ; mais on prévint d'une manière générale toutes les hypothèses dans lesquelles la sûreté de l'Etat paraîtrait l'exiger.

Le législateur de 1849 permit de déclarer l'état de siège en cas de troubles intérieurs, mais il fallait, suivant les paroles du rapporteur, que le danger de la guerre civile se produisit « avec ce caractère de gravité qui jette de solennelles alarmes dans les cœurs les plus droits et les plus fermes ; il fallait que des signes extérieurs non équivoques annonçassent les préparatifs du combat ».

Quant à l'autorité compétente pour déclarer l'état de siège, laquelle avait jusque-là varié avec les vicissitudes politiques, ce fut l'Assemblée elle-même. Les pouvoirs du Président de la République étaient très limités : c'est seulement en l'absence de l'Assemblée qu'il avait le droit de déclaration, et encore le possédait-il dans une mesure restreinte, puisqu'il devait convoquer aussitôt l'Assemblée pour faire ratifier par elle son initiative.

Au point de vue des effets de l'état de siège, on distingua l'état de siège militaire, régi par les textes de la Révolution et de l'Empire, et l'état de siège politique dont les conséquences, que nous retrouverons plus loin, furent limitativement énumérées.

Le point qui donna lieu aux débats les plus vifs fut celui de la juridiction militaire. Celle-ci fut en défini-

tive maintenue à l'égard des non-militaires, mais seulement pour les délits relatifs aux faits ayant motivé la déclaration de l'état de siège.

« Cette loi de 1849, dit M. Reinach (1), devait servir contre ses propres auteurs. Après le 2 décembre 1851, une série de décrets, évidemment illégaux, déclarèrent l'état de siège dans 32 départements « pour cause de péril imminent pour la sécurité publique ». Pendant la durée de cet état de siège qui se prolongea jusqu'au 28 mars 1852, les nombreux « insurgés » de décembre, leurs complices et amis, furent traduits, soit devant les conseils de guerre institués par le décret du 7 décembre 1851, soit, en province, devant les commissions mixtes, créées par la circulaire ministérielle du 3 février 1852. Ces commissions étaient investies d'un pouvoir propre de juridiction en vertu duquel elles pouvaient prononcer l'expulsion, l'internement ou la transportation ; mais elles devaient renvoyer devant les conseils de guerre les individus convaincus de meurtre ».

La Constitution du 14 janvier 1852 (article 12) décida que dans les villes autres que les places de guerre ou les postes militaires, la déclaration de l'état de siège appartenait à l'Empereur, sauf à en référer au Sénat dans le plus bref délai.

Peu après, un décret du 10 août 1855 (article 39) disposa que l'état de siège est déclaré par une loi *ou* par un décret.

Nous ne ferons ici que rappeler les applications de l'état de siège fictif auxquelles donnèrent lieu les évé-

(1) Op. cit. page 115.

nements de 1870-71. De nombreuses mesures de cet ordre furent prises à la fois contre l'anarchie intérieure et contre le progrès de l'invasion (1).

Après la chute de l'Empire, on se demanda quelle était l'autorité compétente pour déclarer l'état de siège ? L'opinion dominante à l'Assemblée se forma en ce sens que l'article 12 de la Constitution de 1852 n'étant plus en vigueur, on revenait au régime établi par la loi de 1849, d'après laquelle le pouvoir en question appartenait à l'Assemblée elle-même. C'est alors que M. Thiers se fit autoriser, par une loi du 28 avril 1871, votée pour trois mois seulement, à déclarer l'état de siège dans les départements autres que celui où siégeait l'Assemblée, à charge d'en rendre compte aussitôt et d'en demander le maintien à celle-ci. Le même procédé fut employé par les successeurs de M. Thiers, de telle sorte qu'on vit, jusqu'en 1876, non seulement les conseils de guerre continuer à prononcer des condamnations pour faits insurrectionnels, mais encore l'état de siège se maintenir partout où il avait été établi et servir à frapper indistinctement les journaux de toutes les nuances.

Cet état de choses était bien fait pour exciter l'opposition libérale. La loi du 29 décembre 1875 soumit les délits de presse politiques à la connaissance des tribunaux correctionnels et leva l'état de siège dans la généralité des départements. Après les élections de février, la loi du 4 avril 1876 leva l'état de siège dans les quatre départements où l'Assemblée l'avait maintenu (Seine, Seine-et-Oise, Rhône, Bouches-du-Rhône).

(1) Voir Reinach, *op. cit.* pages 117 et 118.

La Constitution du 25 février 1875 avait gardé le silence sur l'état de siège. S'en était-elle ainsi implicitement référée aux textes précédents, et à quels textes? Quoi qu'il en soit, les organisateurs de l'ordre nouveau ne s'étaient pas prononcés en cette matière si importante de la législation de prévoyance en vue des périodes de crise. Aussi vit-on de nouveau se poser la question de l'autorité compétente pour proclamer l'état de siège. Les événements qui suivirent le 16 mai 1877 lui donnèrent un intérêt considérable.

C'est alors que M. Bardoux saisit la Chambre d'un projet de loi destinée à réglementer l'état de siège (1).

La loi du 3 avril 1878 n'a pas remanié la loi de 1849 ni refondu toutes les questions que pouvait soulever la révision de cette dernière. Elle a laissé subsister les effets de la déclaration de l'état de siège tels qu'ils étaient auparavant déterminés. La loi de 1878 a eu simplement pour but de combler les lacunes de la législation antérieure et d'en faciliter l'application en mettant certaines de ses dispositions en harmonie avec les institutions nouvelles du pays.

Pour couper court à l'équivoque laissé par la loi de 1849, la loi de 1878 décida que l'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril éminent, résultant d'une

(1) Projet primitif, *Journal Officiel* 3 décembre 1877. — Rapport Frank-Chauveau, *Journal Officiel* 6 et 16 février 1878. — Discussion et vote de la Chambre des députés, le 8 février 1878: *Journal Officiel* 9 février. — Rapport Delsol au Sénat: *Journal Officiel* 15 mars. — Discussion et vote: *Journal Officiel* 15-19 mars. — Rapport supplémentaire Frank-Chauveau à la Chambre des députés: *Journal Officiel* 2 avril. — Discussion et vote définitif: *Journal Officiel* 3 avril.

Voir *Revue d'Administration* année 1878.

guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée (article 1). Une loi seule peut déclarer l'état de siège. Cette loi désigne les communes, les arrondissements ou départements auxquels elle s'applique; elle fixe le temps de sa durée.

En cas d'ajournement des Chambres, le Président de la République peut déclarer l'état de siège de l'avis du Conseil des ministres, mais alors les Chambres se réunissent de plein droit deux jours après (article 2).

En cas de dissolution de la Chambre des députés et jusqu'à l'entier accomplissement des opérations électorales l'état de siège ne pourra, même provisoirement, être déclaré par le Président de la République. Cependant, s'il y avait guerre étrangère, le Président, de l'avis du Conseil des ministres, pourrait déclarer l'état de siège dans les territoires menacés par l'ennemi, à la condition de convoquer les Chambres dans le plus bref délai possible (article 3).

Dès que les Chambres sont réunies, elles maintiennent ou lèvent l'état de siège. En cas de dissentiment entre elles, l'état de siège est levé de plein droit (article 5).

Depuis 1878 jusqu'en 1914 il n'est intervenu aucun texte dans le domaine de l'état de siège.

CHAPITRE DEUXIÈME

LA DÉCLARATION DE L'ÉTAT DE SIÈGE EN 1914

L'expression « état de siège » est appliquée par le législateur à des situations diverses et très différentes(1). Il importe à cet égard de distinguer : 1° l'état de siège militaire et réel ; 2° l'état de siège politique.

L'état de siège réel est l'état d'une place attaquée. C'est une situation qui ne s'applique qu'aux places de guerre ou aux postes militaires ; elle suppose nécessairement l'état de guerre et est uniquement destinée à protéger la place contre les attaques de l'ennemi. Elle permet de supprimer dans l'intérêt de la défense jusqu'à la propriété privée. Le commandant militaire est souverain juge des événements. Cet état de siège réel est réglementé par la loi du 10 juillet 1791 et par divers décrets, notamment ceux du 24 décembre 1811 et du 4 octobre 1891.

L'état de siège politique est une situation qui résulte de l'assimilation des villes ouvertes et des territoires aux places assiégées. Cette assimilation n'est d'ailleurs faite que dans une certaine mesure. L'état de siège politique ne peut être établi que pour conjurer un péril imminent résultant de la guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée ; il produit des effets beaucoup plus restreints que l'état de siège réel.

L'état de siège politique, ou fictif, a pour but de

(1) Bequet : Répertoire V° Etat de siège.

substituer un état politique exceptionnel à un état légal, de supprimer les libertés publiques ou de les restreindre plus ou moins largement.

L'état de siège doit être lui-même distingué juridiquement de l'état de guerre.

L'état de guerre existe sur le théâtre même des opérations contre l'ennemi (1). Le commandement militaire a des pouvoirs qui ne sont définis et limités que par la nécessité de vaincre l'ennemi. Sur le théâtre des opérations, champ de bataille ou place assiégée, les droits des particuliers ne comptent pas devant la volonté du commandement. Il ne peut s'agir d'inviolabilité du domicile lorsque les soldats ont à prendre un poste d'observation ou de combat. Le respect de la propriété ne peut empêcher l'armée de démolir une construction gênante, d'abattre des arbres ou de creuser des tranchées. La liberté individuelle proprement dite disparaît également. Le commandement peut faire déplacer par contrainte les particuliers qui gêneraient le tir, évacuer les bouches inutiles d'une ville. Tous les droits individuels disparaissent; ils peuvent seulement se transformer en créances d'indemnités pour dommages de guerre.

Or, à côté de cet état de guerre réel, il existe un *état de guerre fictif* qui constitue une *aggravation* de l'état de siège auquel il vient s'ajouter. Une assimilation est créée entre les théâtres des opérations militaires et les zones où il n'y a pas d'armées ennemies en présence; elle tend à permettre dans ces zones certaines mesures

(1) Voir Bequet : Répertoire V^o Etat de guerre.

de rigueur que l'état de guerre réel pourrait seul autoriser.

L'état de guerre fictif n'est apparu qu'avec la guerre de 1914. Un décret du 10 août 1914 a déclaré en état de guerre une partie du territoire et un décret du 3 septembre de la même année, la totalité du territoire de la métropole (1). Ces décrets ont eu pour objet d'obtenir certains effets au point de vue de la justice militaire, et notamment l'application des articles 69 et 156 du Code de justice militaire. Aux termes de l'article 69, les règles de compétence établies pour les conseils de guerre aux armées sont observées dans les circonscriptions territoriales en état de guerre, il en résulte que relèvent du conseil de guerre tous civils prévenus d'espionnage, de trahison, d'embauchage pour l'ennemi, de vols de blessés, de pillage, destruction, dévastation d'édifice. Aux termes de l'article 156, la procédure répressive est simplifiée et accélérée ; l'accusé peut être traduit devant le conseil directement et sans instruction préalable.

Cette extension de l'état de guerre à toutes les régions métropolitaines a été une mesure tout à fait nouvelle. Sa légalité a été contestée (2). Sans doute l'article 156 du Code de justice militaire parle de circonscriptions en état de guerre et l'article 69 de circonscriptions « déclarées en état de guerre par l'Empereur ». Mais on a fait observer, avec raison, que c'est donner à ces textes une interprétation bien large que de conclure que le chef de l'Etat peut déclarer en état de guerre des régions qui n'y sont pas.

(1) *Journal Officiel* 1914, page 7875.

(2) Barthélemy : op. cit. pages 152-153.

Revenons à l'état de siège. Une législation de prévoyance a réglé les conditions de sa déclaration et a entendu la soustraire à l'arbitraire et aux aléas.

Quels sont les principes posés par la loi de 1878 ?

Il n'est pas douteux, d'abord, que le législateur de 1878, apportant pour les périodes en question des exceptions au droit commun, a entendu poser des règles de stricte interprétation. Le rapporteur, M. Frank-Chauveau, s'est expliqué sur ce point très clairement. « Nous sommes, a-t-il dit, dans une matière essentiellement d'exception, où tout est de droit étroit, où tout ce qui n'a pas été expressément autorisé est interdit, où il n'est pas permis de raisonner par analogie et de suppléer au silence du législateur » (1).

Les règles établies par la loi de 1878 sont relatives à l'autorité compétente pour déclarer l'état de siège, aux pouvoirs conférés à cette autorité, aux effets de l'état de siège dans l'espace, enfin à ses effets dans le temps.

En premier lieu, le législateur a pensé que le droit de placer le pays sous l'empire du régime exceptionnel des périodes de crise ne pouvait appartenir qu'à l'autorité la plus haute. Seule une loi peut donc établir ou lever l'état de siège. « Le droit de suspendre l'empire des lois, dit M. Frank-Chauveau (2), ne peut appartenir qu'au pouvoir qui les édicte, et une prérogative aussi exorbitante que celle de l'état de siège doit demeurer l'attribut de la souveraineté ».

(1) Chambre des députés 6 février 1878. *Journal Officiel* page 1200.

(2) Chambre des députés 6 février 1878. *Journal Officiel* page 1200.

Si les Chambres sont absentes, le Président de la République peut déclarer l'état de siège, mais alors les Chambres se réunissent de plein droit, deux jours après (loi de 1878, article 2).

En second lieu, la loi de 1878 a entendu limiter la liberté de l'autorité chargée de déclarer l'état de siège en fournissant une définition des circonstances exceptionnelles dans lesquelles cette déclaration serait possible. « L'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent, résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée ». (Art. 1^{er}). La loi de 1849 avait admis la déclaration de l'état de siège « en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure ». Cette formule très large ouvrait la porte à tous les actes d'arbitraire gouvernemental. C'est pourquoi le législateur de 1878 l'a limitée et précisée. Seules, la guerre étrangère ou l'insurrection à main armée sont caractéristiques du péril imminent qui justifie la déclaration d'état de siège.

En troisième lieu, la loi de 1878, dans son article 1^{er}, fixe la limitation *territoriale* de l'état de siège. « Cette loi, dit le texte (la loi établissant l'état de siège), désigne les communes, les arrondissements et les départements auxquels il s'applique. La loi de 1849 (article 2, § 2) permettait à l'Assemblée, dans la loi déclarative de l'état de siège, de déterminer d'avance certaines fractions du territoire auxquelles le gouvernement pouvait après coup étendre ce régime, sans avoir besoin d'une nouvelle autorisation. Cette disposition n'a pas été reproduite par la loi de 1878 ; on a estimé alors, contrairement à l'opinion de M. Thiers en 1871, qu'une loi d'état de siège se vote assez vite pour qu'il

ne soit pas nécessaire de déroger, quand les Chambres sont réunies, au principe de l'origine législative de l'état de siège.

D'autre part, l'article 1^{er} de la loi de 1878 ajoutait que la loi déclarative de l'état de siège devait fixer le temps de sa durée. Cette limitation temporaire de l'état de siège fut une innovation très discutée de la loi de 1878. La commission sénatoriale la repoussait comme inutile et comme dangereuse : comme inutile, puisque l'état de siège pouvait être levé sur l'initiative de tout membre du Parlement ; comme dangereuse, parce qu'on ne peut prévoir exactement la durée de la crise. La disposition fut néanmoins votée à cause du souvenir récent de l'expérience de 1871-1876 qui avait montré, suivant le mot de Dufaure, que l'état de siège est beaucoup plus facile à établir qu'à lever.

Il faut remarquer que la loi de 1878 n'a pas pris soin de sanctionner les règles limitatives de l'état de siège qu'elle a posées, soit au point de vue territorial, soit au point de vue de la durée. Il en résulte que le Parlement jouit, en fait, d'une complète latitude à cet égard. La loi de 1878 étant d'ailleurs une simple loi et non une loi constitutionnelle, ses dispositions peuvent être modifiées par une loi ordinaire et ne s'imposent pas à la volonté parlementaire.

Telle est l'économie générale de la loi de 1878. Les règles qu'elle a posées ont-elles été obéies lorsque la guerre éclata ?

La session ordinaire avait été close dans les derniers jours du mois de juillet.

L'état de siège a été déclaré le 2 août 1914 par un décret du Président de la République.

Puis les Chambres ont été convoquées par le Président de la République pour le 4 août et ont voté une loi maintenant l'état de siège.

Tout, jusque-là, s'est passé en conformité de la loi de 1878. Mais il y a cependant un point qui mérite d'être souligné. Les Chambres ont été *convoquées* par le Président de la République (décret du 2 août 1914, *Journal Officiel* du 3, page 7077). Or, elles n'auraient pas dû l'être, puisque, aux termes de l'article 2 de la loi de 1878, elles s'assemblent de *plein droit* deux jours après la déclaration de l'état de siège.

Cette observation n'est pas un excès de subtilité.

Entre la réunion de plein droit et la convocation obligatoire il y a une différence morale et politique très très intéressante. D'après la tradition monarchique, les Chambres ne peuvent entrer en activité que par la volonté du monarque ; sans cette volonté elles ne constituent pas une autorité capable d'exercer une compétence quelconque (1).

Suivant la tradition républicaine, au contraire, les Chambres s'assemblent quand elles le jugent bon.

La Constitution de 1875 a accepté une transaction entre ces deux traditions. En principe, les Chambres sont convoquées par le Chef de l'Etat, mais elles s'assemblent de plein droit, pour exercer le pouvoir législatif, en session ordinaire à laquelle la Constitution elle-même les convoque au second mardi de janvier.

Le législateur de 1878 a donc apporté une seconde

(1) Cette tradition a été strictement conservée par le droit allemand: voir « les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine », par Barthélemy, *Revue de droit public* 1905, pages 717 et suivantes.

exception à une règle générale lorsque, au lieu de créer une obligation de convoquer, il a établi une réunion de plein droit.

La réunion de plein droit est plus démocratique et plus respectueuse de la souveraineté de la représentation nationale ; il y a donc, comme l'a dit M. Barthélemy (1), quelque inélégance juridique à lancer une convocation superflue.

Au surplus la session ouverte le 4 août 1914 sur convocation de l'exécutif a été close par lui quelques jours après. Ici encore on peut relever une incorrection. Si les Chambres se réunissent de plein droit d'après la loi de 1878, c'est à cause de la situation anormale, de la suspension des lois ordinaires.

Or, ces circonstances exceptionnelles risquent d'inspirer à l'exécutif des mesures dépassant la réalité des besoins. La présence de la représentation nationale est une garantie contre les abus possibles ; il ne saurait appartenir à l'exécutif de la supprimer. « Il est bon, disait M. Dufaure dans la discussion de la loi de 1849, que le pouvoir législatif soit là pour surveiller l'usage que le pouvoir exécutif fera de ses prérogatives extraordinaires ».

D'autre part, il est bien évident que le décret du 2 août et la loi du 4 août 1914 ont donné à l'expression « péril imminent » une portée très large. Le rapport du ministre de la guerre justifie la mesure sur l'éventualité d'événements qui peuvent surgir, par la nécessité de maintenir l'ordre qui pourrait être troublé au cours de la mobilisation. Il s'agissait là d'un péril

(1) Le droit public en temps de guerre, op. cit. page 143.

éventuel, peut-être même probable, mais non imminent.

En ce qui concerne la règle de la limitation territoriale de l'état de siège, le décret du 2 août 1914 s'est conformé à la lettre de la loi de 1878 puisqu'il désignait les territoires soumis à l'état de siège. Mais il ne paraissait guère en harmonie avec l'esprit même de cette loi lorsqu'il disait : « Les 86 départements, le territoire de Belfort et les trois départements d'Algérie sont déclarés en état de siège ».

Cette généralisation de l'état de siège est un fait nouveau dans l'histoire de notre droit public. Nous avons vu qu'après le coup d'Etat du 2 décembre 1851 et à la suite des événements de 1870-71, de nombreux départements furent mis en état de siège. C'est la première fois que cet état était déclaré pour la totalité du territoire. Sans doute le principe écrit dans la loi de 1878 subissait un échec. Mais cette irrégularité fut couverte par la loi du 4 août. D'ailleurs, des besoins nouveaux commandaient une pratique nouvelle. Jamais tous les hommes valides du pays n'avaient été appelés sous les armes.

Le rapport du ministre de la guerre s'exprimait ainsi : « La mise sur pied de guerre de nos forces nationales, et, plus tard, l'entretien des effectifs, exigent en effet, la réunion sur tous les points de la France, de détachements nombreux d'hommes appelés sous les drapeaux. Pour assurer le maintien de l'ordre dans ces conditions, il paraît nécessaire de donner les pouvoirs les plus étendus à l'autorité militaire. Enfin, l'éventualité des événements qui peuvent surgir en

Algérie rend également cette mesure indispensable dans les trois départements de la colonie ».

Il faut ajouter qu'il y avait à craindre les manœuvres des espions qui pullulaient sur le territoire tout entier.

Voilà plus d'arguments qu'il n'en faut pour justifier la généralisation de l'état de siège !

Enfin, le décret du 2 août et la loi du 4 ont décidé que l'état de siège généralisé durerait autant que la guerre. Si l'on avait appliqué la loi de 1878, il aurait fallu, semble-t-il, définir la durée de l'état de siège en mois et en jours. Or, l'autorité s'est bornée à déclarer que cet état persisterait autant que les circonstances exceptionnelles qui l'avaient motivé.

En somme, les pouvoirs publics ont extrait, en 1914, de la loi de 1878 toute son essence d'autorité. Il en a été de même pour la loi de 1849 qui définit les effets de l'état de siège.

Pour ne conclure en ce moment que sur les conditions mêmes de la déclaration de l'état de siège, nous dirons avec M. Barthélemy (1), qu'au point de vue de l'opportunité de la déclaration, de l'étendue, de la durée de l'état de siège, le gouvernement de la République, au moment de la guerre de 1914, s'est montré beaucoup plus énergique que le gouvernement impérial dans des circonstances analogues. Ce phénomène, au premier abord paradoxal, peut aisément s'expliquer. Il était naturel que notre gouvernement, instruit par l'expérience, prit des mesures préventives pour empêcher le retour des troubles intérieurs comme ceux de

(1) Op. cit. page 153.

la Commune. Le gouvernement républicain se sentant soutenu par l'unanimité de l'opinion publique, pouvait plus hardiment aller de l'avant, et enfin il est tout à fait normal que, plus un gouvernement est désarmé en temps normal, plus il éprouve aux périodes de crise le besoin de recourir à des mesures de circonstance.

Un gouvernement despotique n'a qu'à le demeurer au cours de la crise ; au contraire, un gouvernement libéral a besoin de voir augmenter ses instruments de résistance dans les circonstances exceptionnelles. C'est une pensée profonde qu'exprimait la boutade attribuée à Monsieur Thiers par les monarchistes de l'Assemblée nationale : « La République sera longtemps la liberté tempérée par l'état de siège ».

DEUXIÈME PARTIE

Effets de l'état de siège pendant la guerre

Le but de l'état de siège est d'augmenter temporairement l'autorité du gouvernement.

L'accroissement des pouvoirs de l'exécutif se présente sous trois aspects principaux :

1° Le gouvernement maintient l'ordre par l'intermédiaire des agents militaires. Les pouvoirs de police passent aux autorités militaires. Mais, si l'autorité militaire est revêtue de pouvoirs civils, l'autorité civile n'en continue pas moins, dit l'article 7 de la loi du 9 août 1849, à « exercer ceux de ses pouvoirs dont l'autorité militaire ne l'a pas dessaisie » ;

2° Certaines infractions peuvent être déférées aux conseils de guerre, quelle que soit la qualité des auteurs ou des complices ;

3° L'autorité du gouvernement est renforcée par des restrictions apportées aux libertés publiques.

Mais état de siège n'est pas dictature. Le pays continue à vivre sous le régime de la légalité. Le principe essentiel de la séparation des pouvoirs demeure intact et il ne saurait appartenir à l'exécutif d'empiéter sur le domaine du législatif.

Comment se sont produits les effets de l'état de siège au cours de la guerre 1914-1919 ?

Le régime de fait sous lequel nous avons vécu a-t-il

été en harmonie avec le régime prévu en 1849 pour les époques de crise ?

C'est ce que nous rechercherons dans quatre chapitres :

Chapitre I : *Pouvoirs de police de l'autorité militaire et compétence des conseils de guerre.*

Chapitre II : *Restrictions aux libertés individuelles.*

Chapitre III : *Restrictions à la liberté de la presse.*

Chapitre IV : *Empiétements du pouvoir exécutif sur le domaine du législatif.*

CHAPITRE PREMIER

POUVOIRS DE POLICE DE L'AUTORITÉ MILITAIRE ET COMPÉTENCE DES CONSEILS DE GUERRE

SECTION I

Pouvoirs de police de l'autorité militaire

La déclaration de l'état de siège investit immédiatement les autorités militaires de pouvoirs extraordinaires. Mais les autorités civiles (préfet, maire) ne sont dessaisies que si l'autorité militaire le dit formellement.

Ces pouvoirs extraordinaires appartiennent à l'autorité militaire certainement dès la déclaration de l'état de siège. La jurisprudence a même estimé que ces pouvoirs lui appartiennent dès l'apparition de la situation constatée par la déclaration de l'état de siège, l'état

de siège étant un état de fait préexistant à l'acte qui le déclare (1). Mais nous ne saurions accepter sans réserve cette manière de voir qui livrerait aux autorités militaires le soin d'apprécier l'existence de l'état en question. Une semblable appréciation, comportant une part de subjectivité, ne manquerait pas d'être dangereuse. Le législateur de 1878 a exigé une loi déclarative de l'état de siège (2).

D'ailleurs ce sont seulement les pouvoirs de police qui passent aux autorités militaires. Celles-ci n'ont pas à s'immiscer dans l'administration locale. Si l'on prenait le mot police dans un sens large, on y ferait rentrer toute la gestion des services départementaux et communaux. Mais, comprise *stricto sensu*, la police comprend seulement ce qui a trait au maintien du bon ordre, de la sûreté et de la salubrité. C'est dans ce sens restreint qu'il convient d'entendre ici la police. Cette interprétation résulte du texte même de l'article 7 de la loi de 1849 : « Aussitôt l'état de siège déclaré, les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police passent tout entiers à l'autorité militaire ». En outre, il est certain que l'esprit général de notre droit public est de maintenir le régime civil. L'état de siège n'établit pas la dictature militaire. L'autorité militaire demeure toujours soumise au gou-

(1) Cassation, 12 octobre 1848, Sirey 1848, 1, 441.

Cassation, 12 juillet 1850, Sirey 1850, 1, 564.

Cassation, 25 août 1871, *Bulletin criminel* n° 99.

Conseil de revision de Paris, 24 août 1914, Sirey 1914, 2, 245.

(2) D'ailleurs le texte de l'article 7 de la loi de 1849, que nous citons plus loin, impose la solution que nous soutenons.

vernement qui est civil et qui surveille et répartit les compétences.

En fait, l'état de siège, proclamé le 2 août 1914, a moins amené une substitution des autorités militaires aux autorités civiles qu'une collaboration de ces diverses autorités. Il est à remarquer à ce sujet que les actes publics par lesquels s'est exprimée cette collaboration ont fréquemment porté les signatures conjointes des préfets et des commandants de région dans les départements, du préfet de police et du gouverneur à Paris. Ainsi, à Paris, une affiche du 4 août annonçant au public que les perturbateurs seraient déférés au conseil de guerre portait au bas « le préfet de police, Hennion », puis approuvé : « le général de division, gouverneur militaire de Paris, général Michel ». L'interdiction de l'absinthe, qui a été prise en vertu de la loi déclarative de l'état de siège, a été prononcée d'abord, à partir du 15 août, par les préfets, sur l'ordre du ministère de l'Intérieur, puis par un décret du Président de la République.

La plupart du temps les autorités militaires ont laissé aux préfets et aux maires l'exercice de leurs attributions normales et n'ont pas usé de leur pouvoir de dessaisissement. Cependant on peut relever quelques exceptions. C'est ainsi qu'à Brest et dans les communes de l'agglomération brestoise les municipalités ont été dessaisies de leurs pouvoirs de police (1). On peut aussi indiquer une circulaire, parfaitement régulière du reste, du général commandant en chef en date du 7 octo-

(1) Voir la réponse à la question écrite posée par le député Goude (*Journal Officiel* du 24 avril 1915, page 2551).

bre 1914 adressée aux préfets de la zone des armées (1) et les priant d'inviter les maires à faire procéder à l'enlèvement et au battage des céréales se trouvant encore dans les champs. De même plusieurs arrêtés de Commandants d'armée ont interdit la vente aux militaires, et même dans certaines zones, l'achat, la vente et la circulation de l'alcool et des boissons alcoolisées.

La jurisprudence, soit du Conseil d'Etat, soit de la Cour de cassation, a eu l'occasion de s'exprimer au sujet des pouvoirs de police conférés à l'autorité militaire par la loi de 1849.

Dans deux arrêts de principe, en date du 6 août 1915, le Conseil d'Etat a appliqué les principes suivants :

1° La loi du 9 août 1849 n'a pas cessé d'être en vigueur ;

2° L'état de siège est un régime de légalité avec contrôle juridictionnel des actes des autorités militaires ou civiles ;

3° Les pouvoirs spéciaux organisés par la loi de 1849 au cas d'état de siège sont des moyens d'action préventifs ;

4° La loi de 1849 ne doit pas être interprétée restrictivement ;

5° Cette loi, en autorisant l'exercice par l'autorité militaire des pouvoirs de police conférés par les lois à l'autorité civile, n'augmente ni ne modifie ces pouvoirs.

L'adoption de ce dernier principe par le Conseil d'Etat résulte du fait que le Conseil d'Etat, pour rejeter, dans son arrêt du 6 août 1915, le recours des

(1) Voir *Le Temps* du 8 octobre 1914.

requérants, n'a pas invoqué une extension des pouvoirs généraux de police (1).

De même la Cour de Cassation (Chambre criminelle) dans son arrêt du 13 juillet 1915, ne croit pas que la loi de 1849 confère à l'autorité militaire, en matière de police générale, des pouvoirs plus étendus que ceux appartenant à l'autorité civile (2).

SECTION II

Compétence des Conseils de guerre

Un second et important effet de l'état de siège est d'attribuer compétence aux conseils de guerre pour un certain nombre de crimes et de délits déterminés par la loi de 1849. Avant de préciser ces infractions, soulignons l'intérêt particulier de cet aspect de l'état de siège.

L'abolition des tribunaux d'exception fut, dans la justice, l'un des résultats les plus appréciables de la Révolution. A plusieurs reprises l'Assemblée Constituante posa le principe que les justiciables ne doivent pas être distraits de leurs juges naturels (loi des 16-24 août 1790, titre 2, article 17. — (Constitution de 1791, titre 3, chap. 5, article 4). La Charte de 1814 (articles 62 et 63) confirma le principe dont il s'agit, sous la réserve expresse toutefois de la création des cours prévôtales. La charte réformée de 1830 (articles 53 et 54) fut

(1) Voir les deux arrêts du 6 août 1915, rejetant les recours pour excès de pouvoirs formés par des cafetiers contre des décisions de commandants d'armes ayant ordonné la fermeture de débits de boissons : *Revue de droit public* 1915, pages 708-709.

(2) *Revue de droit public* 1915, page 712.

catégorique et prohiba les tribunaux extraordinaires « à quelque titre et sous quelque dénomination que ce puisse être ».

La Constitution de 1848 (article 4) reproduisit cette prohibition.

Mais la loi sur l'état de siège y dérogea complètement en décidant que les tribunaux militaires peuvent être saisis de la connaissance des crimes et délits contre la sûreté de la République, contre la Constitution, contre l'ordre et la paix publiques, quelle que soit la qualité des auteurs principaux et des complices (article 8 de la loi de 1849).

Dans ces hypothèses la compétence des conseils de guerre n'est que facultative ; la compétence des tribunaux ordinaires existe concurremment. La constatation des crimes et délits susceptibles d'être déférés aux conseils de guerre peut être faite par les autorités civiles et par les autorités militaires. Mais seul le général commandant la circonscription peut donner l'ordre d'informer (article 99, Code de justice militaire).

En ce qui concerne les crimes et délits de droit commun, les tribunaux ordinaires demeurent compétents.

C'est en conformité de la loi de 1849 que la connaissance des crimes et délits énumérés plus haut a été attribuée aux conseils de guerre. Mais, si le gouvernement a été à l'abri de toute critique au point de vue du principe, il n'en est pas de même en ce qui concerne l'application. Un décret du 6 septembre 1914 « relatif au fonctionnement des conseils de guerre » a supprimé les garanties que la loi a organisées autour de la répression pénale.

Le code de justice militaire réglemente les juridictions militaires. Il décide où il doit en être formé, indique le nombre des juges qu'elles doivent contenir, ordonne, malgré la rapidité de la procédure, qu'un délai minimum de quelques heures s'écoule entre la citation et la comparution de l'accusé. Or, le ministre de la guerre, dans le rapport précédant le décret dont nous parlons, constata une « extrême difficulté à concilier les formes et les délais de procédure fixés par le Code de justice militaire avec les nécessités impérieuses de la discipline et du maintien de l'ordre public ». En conséquence, le décret décida qu'il pourra être créé des conseils de guerre spéciaux partout où le besoin s'en ferait sentir ; que les conseils de guerre ainsi créés pourraient être composés d'un nombre de juges inférieur au chiffre prescrit par la loi, enfin, qu'aucun délai ne serait obligatoire entre la citation et la réunion du Conseil. Ce décret instituait donc des juridictions nouvelles, temporaires, appelées à appliquer des peines. C'était un acte gouvernemental de la plus haute gravité et sur lequel nous reviendrons en parlant des empiétements du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif.

La loi de 1849 (article 13) dispose : « Après la levée de l'état de siège les tribunaux militaires continuent de connaître des crimes et des délits dont la poursuite leur avait été déférée ».

Ce texte indique la mesure dans laquelle la compétence des conseils de guerre survit à la disparition de l'état de siège. En principe, la levée de l'état de siège a pour conséquence de faire rentrer l'autorité civile dans le plein exercice de ses pouvoirs d'ordre et de

police ; les garanties suspendues par l'article 9 de la loi revivent donc et les tribunaux ordinaires remplacent les tribunaux militaires dans la connaissance des infractions précédemment indiquées.

Cependant, par exception, la compétence des conseils de guerre se perpétue pour les affaires dont la poursuite leur a déjà été déférée, c'est-à-dire dans lesquelles est déjà intervenu un ordre de mise en jugement.

CHAPITRE DEUXIÈME

RESTRICTIONS AUX LIBERTÉS INDIVIDUELLES

Dans l'état de paix l'exercice des libertés est soumis, en principe, à un régime simplement répressif. Les individus exercent leurs droits sans autorisation ; ils ne sont punis que s'ils en abusent.

A ce régime répressif l'état de siège substitue un régime *préventif*, prohibitif en vertu duquel les libertés ne peuvent plus être exercées qu'avec la permission du gouvernement.

Dès la déclaration de guerre par l'Allemagne, la plupart des libertés des citoyens passèrent entre les mains des autorités militaires, et, par suite, entre celles du gouvernement, en vertu de la déclaration de l'état de siège (décret du 2 août, loi du 5 août 1914).

Le droit n'est jamais la licence ; tout droit rencontre une limite dans l'intérêt général et dans les droits concurrents des autres individus. Mais, tandis que le répressisme est le régime de la liberté, le préventisme exclut plus ou moins complètement la liberté. Or, c'est le préventisme, qui, par suite de la déclaration de l'état de siège, a été appliqué au cours de la guerre 1914-1919.

Une première question se pose. L'extension du système préventif à toutes les libertés individuelles peut-elle se justifier au regard des principes du droit public ?

La loi de 1849, dans son article 9, présente une énumération des pouvoirs exceptionnels conférés à l'autorité militaire en vertu de l'état de siège. Ce texte est ainsi conçu : « L'autorité militaire a le droit : 1° de

faire des perquisitions, de jour et de nuit, dans le domicile des citoyens ; 2° d'éloigner les repris de justice et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siège ; 3° d'ordonner la remise des armes et des munitions et de procéder à leur recherche et à leur enlèvement ; 4° d'interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre ».

Ainsi donc, la loi de 1849 prévoit formellement la suspension de la liberté du domicile, de la liberté individuelle, de la liberté de la presse, de la liberté de réunion, et, dans une certaine mesure, de la propriété en ce qui concerne les armes.

Cette énumération est limitative. D'ailleurs l'article 11 précise nettement ce caractère limitatif de l'article 9 en ajoutant : « Les citoyens continuent, nonobstant l'état de siège, à exercer tous ceux des droits garantis par la Constitution dont la puissance n'est pas suspendue en vertu des articles précédents ».

A s'en tenir à la lettre de la loi de 1849, la déclaration de l'état de siège investirait donc seulement le gouvernement des pouvoirs exceptionnels énumérés et définis par la législation spéciale de la matière. Faire des perquisitions, éloigner les repris de justice, ordonner la remise des armes, interdire les publications et les réunions : Tels seraient les seuls pouvoirs du gouvernement. Aucune disposition de droit positif ne l'habilite à réglementer au-delà des points qui viennent d'être indiqués, et d'une manière générale, la liberté individuelle des citoyens.

Or, en fait, le gouvernement s'est considéré comme investi du pouvoir exceptionnel de prendre *toutes* les

mesures convenables. Pratiquement la loi de 1849 a été étendue à la réglementation de toutes les libertés. D'autre part, alors que la loi ne prévoit qu'une extension des attributions de l'autorité militaire, et ne parle aucunement d'une augmentation du pouvoir de l'autorité civile (L'autorité militaire a le droit, dit l'article 9), l'autorité civile a estimé que c'était ses propres pouvoirs qui étaient avant tout augmentés par l'état de siège.

Est-il possible de justifier l'exercice par le gouvernement de pouvoirs pratiquement illimités, alors que la législation relative à l'état de siège ne lui confère que des droits limités ? Nous le croyons.

Une règle de droit non écrite impose au gouvernement, en temps de guerre, la charge d'assurer l'ordre public et la défense nationale. Le salut du pays est la loi suprême. Le pouvoir exécutif se considère comme muni de tous les droits propres à lui permettre et à lui faciliter l'exercice de cette mission essentielle. Et cette prétention ne lui est pas contestée par l'opinion publique.

Aussi bien peut-on dire que la concession au gouvernement de pouvoirs illimités a été, sinon dans la lettre, du moins dans l'esprit de la loi de 1849. Il existe une opposition frappante entre les textes limitatifs de cette loi et les commentaires de ses auteurs. « C'est la mise hors la loi », disait Montalivet le 7 août 1849. Et Dufaure caractérisait la législation en disant que l'état de siège devenait une « dictature ».

Le même esprit a inspiré les auteurs de la loi de 1878. Le 16 mars 1878, le même Dufaure, cherchant à démontrer la nécessité d'une loi pour déclarer l'état de

siège, décrivait ainsi les effets de cette déclaration : « L'état de siège est une véritable loi qui m'enlève mes droits privés, les droits les plus sacrés, qui m'enlève l'inviolabilité de mon domicile, qui permet sur une simple délation de me traduire ailleurs que devant mes juges naturels ; qui interdit l'usage de la presse, qui ne permet la propagande de mes idées par aucun moyen ». (1)

Invoquons encore l'autorité du conseiller d'Etat Boudet, qui, dans les travaux préparatoires de la loi de 1849, s'exprimait de la sorte :

« Chacun est obligé de faire abnégation de soi-même dans l'intérêt du salut commun, afin de rendre plus libre et plus vigoureuse la défense générale. Dans ces circonstances graves, refuser de sacrifier la jouissance des droits et des garanties politiques établies par la Constitution pour les temps réguliers et paisibles, c'est méconnaître ses devoirs de citoyen ; les revendiquer pour s'en faire une arme dans la lutte qui agite la société, c'est trahir le pays, et se rendre indigne des libertés mêmes dont on abuse ». (2)

Un système préventif général se trouvant justifié par les considérations précédentes, voyons quelles applications en ont été faites au cours de la guerre.

La liberté individuelle peut être considérée sous deux aspects. A un point de vue général, elle a été définie dans l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « La liberté consiste à faire

(1) Sénat, *Journal Officiel*, page 2945.

(2) Rapport de Boudet : Conseiller d'Etat sur le projet de loi qui devint la loi de 1849, *Moniteur* 1849, page 2619.

tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de limites que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance des mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi ».

A un point de vue plus spécial, la liberté individuelle est le droit d'aller ou de venir librement, de rester sur le territoire national ou d'en sortir ; elle est aussi la sûreté, c'est-à-dire la garantie contre les arrestations, emprisonnements et pénalités arbitraires.

Nous allons passer en revue : le droit de propriété, la liberté individuelle proprement dite, la liberté du commerce, la liberté de réunion.

Le droit de propriété

Les lois relatives à la réquisition ont mis, dans une certaine mesure, la propriété privée à la disposition du gouvernement. Mais le droit de propriété ayant été ainsi restreint par le législateur lui-même, il n'y a pas eu de ce chef augmentation irrégulière des pouvoirs de l'exécutif et de l'administration. Dans l'exécution des réquisitions, les autorités civiles et militaires ont collaboré. D'autre part, les lois sur la réquisition des biens conciliaient les nécessités nationales avec le respect du droit de propriété en organisant le paiement aux particuliers réquisitionnés. Le droit de propriété a été à tel point respecté que les individus, victimes de dommages de guerre, causés même par des Français ou en exécution de décisions prises par des autorités françaises, ont été considérés comme ayant droit à une réparation. La législation réglant cette répa-

ration a écarté toute idée de secours et a reconnu aux victimes de tels dommages un droit à l'indemnité intégrale ayant la nature d'une véritable créance contre l'Etat (*loi du 17 avril 1919*).

Liberté individuelle proprement dite

La simple liberté d'aller et de venir a subi d'importantes restrictions. La circulation par les moyens quelconques de locomotion a été réglementée; des autorisations, délivrées par l'autorité militaire ou par la police, ont été exigées. Des saufs-conduits ont été nécessaires, dans les premiers mois de la guerre, pour accomplir un trajet même par chemin de fer. Par la suite, les saufs-conduits n'ont plus été exigés que pour les déplacements en automobile. Des dispositions prises par les diverses autorités ont prescrit aux citoyens de rester dans leur domicile à partir d'une certaine heure du soir jusqu'à une certaine heure du lendemain.

De droit de sortir du territoire national a dû être supprimé; ce n'est qu'avec une autorisation du gouvernement qu'il fut possible de franchir la frontière pour se rendre dans un pays étranger déterminé. On se rappelle que le gouvernement a refusé, en diverses circonstances, toute autorisation de ce genre à des hommes politiques ou à des propagandistes qui désiraient prendre part à des congrès socialistes internationaux tenus dans des pays neutres.

La liberté individuelle, au sens strict du mot, implique aussi le droit pour l'individu de diriger à son gré son activité, et, sous la réserve des obligations résul-

tant de contrats passés avec d'autres individus, de travailler ou de se reposer à sa guise. Or, ce droit a été entamé par la réquisition des services des particuliers exercée par l'autorité militaire et même par l'autorité civile. A vrai dire, les réquisitions ne naissent pas du fait de la guerre.

En tout temps, lorsque le besoin s'en fait sentir les autorités locales peuvent contraindre un particulier à fournir certaines prestations personnelles nécessaires pour assurer la marche des services publics. L'article 475, § 12 du Code pénal, qui puise d'ailleurs son origine dans la loi du 19-22 juillet 1791, donne aux préfets et aux maires le pouvoir de requérir, en cas de calamité, les services personnels des individus (1). La guerre est certainement une calamité. La Cour de Cassation a admis que les peines édictées par l'article 475 § 12 étaient applicables à des particuliers qui, lors de la guerre de 1870, avaient refusé de faire des fournitures de chaussures à l'armée ou de transporter les bagages des blessés (2).

Conformément à ce qui vient d'être dit on a vu, au début de la guerre récente, les préfets inviter les maires à user du droit de réquisition pour faire exécuter par les habitants des communes certains travaux agricoles. Il importait à l'alimentation de l'armée et de la population civile que les moissons fussent engrangées et

(1) Garraud : *Traité théorique et pratique de droit pénal*. 2^e Edit. tome 6, page 490.

Frachon : *Du droit de réquisition civile*, thèse, Paris 1911.

Veyrières : *Du refus de secours*, thèse, Paris 1906.

(2) Cassation, 24 novembre 1870, Dalloz 71, 1, 791.

Cassation, 12 mars 1871, Dalloz, 71, 1, 48.

battues, que les labours et les semailles fussent effectués.

Toutefois, les services pouvant être requis en vertu de l'article 475 du Code pénal sont seulement des services accidentels et passagers. On n'aurait donc pas pu, en vertu de ce seul texte, user de la réquisition dans le but de combler, pour la durée des hostilités, les vides laissés par le départ des agents mobilisés. Sans doute il est logique d'apercevoir, à la base du recrutement des agents publics, le pouvoir de réquisitionner les individus. Mais l'article 475, comme toutes les dispositions du Code pénal, sont d'interprétation stricte.

Un instant il fut question de soumettre au Parlement un projet de mobilisation civile. Si cette idée avait pris sérieusement corps et avait reçu une consécration législative, il n'est pas douteux qu'elle eût été appuyée sur le droit de l'Etat de réquisitionner, pour le salut de la patrie, les services *permanents* des citoyens.

Liberté du commerce

L'article 7 de la loi du 2 mars 1791 dispose qu'il est libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon, sous cette réserve qu'elle devra se conformer aux règlements de police.

L'autorité administrative ne peut donc, dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, prendre des mesures qui portent atteinte à la liberté du commerce ou de l'industrie ; sinon ses arrêtés sont illégaux et non

obligatoires (1). La loi de 1791 et celle de 1884 (article 97, 6°) lui permettent seulement de faire des règlements relatifs à l'exercice des professions commerciales et industrielles, mais à la condition que les mesures de police qu'elle prescrit soient conciliables avec la liberté accordée au commerce et à l'industrie (2).

La liberté du commerce a aussi un aspect international. Le citoyen d'un pays est libre d'effectuer des transactions commerciales avec le citoyen d'un autre pays.

Or, sur le terrain des relations commerciales entre nationaux et dans le domaine des relations commerciales entre sujets de pays différents, la liberté des individus a subi au cours de la guerre d'importantes restrictions.

En temps de paix, les maires n'ont eu que des armes bien faibles jusqu'à présent pour lutter contre l'alcoolisme. Leurs pouvoirs restreints sont déterminés par l'article 97 de la loi municipale combiné avec la loi de 1870 et celle du 17 juillet 1880. Les maires ont ainsi la faculté, le conseil municipal entendu, de déterminer les heures d'ouverture et de clôture des cafés, d'interdire aux cabaretiers de recevoir des enfants au-dessous d'un certain âge, des militaires après l'heure de la retraite. Le Conseil d'Etat a admis qu'ils peuvent prohiber les moyens pouvant cacher ou rendre obscur l'intérieur des débits. Des peines frappent du reste les cabaretiers qui servent des boissons alcoo-

(1) Cassation Crim. 22 juin 1894, Dalloz 95, 1, 190.
19 mars 1896, Dalloz 97, 1, 134.
27 juillet 1900, Dalloz, 1902, 1, 582.

(2) Cassation Crim. 9 mars 1889, Dalloz, 89, 1, 388.

liques à des mineurs de moins de seize ans et les personnes qui les font boire jusqu'à l'ivresse. Il appartient au maire d'assurer le respect de ces dispositions (1).

Il a fallu aux maires un grand courage, durant la paix, pour affronter le courroux des marchands de vin et de leurs amis. C'est pour ce motif que la loi du 30 juillet 1913 (article 45) a conféré aux préfets le pouvoir de fixer, pour tout le département, les zones où les cafés et débits pouvaient s'établir (2).

Lorsque la mobilisation fut ordonnée, lorsque s'ouvrirent les hostilités, la lutte contre l'alcoolisme exigea des mesures plus impérieuses. Il fallait empêcher les mobilisés des dépôts, les soldats stationnés à l'arrière de fréquenter les débits. Il fallait aussi combattre la tentation des bénéficiaires d'allocations militaires, hommes et femmes, de se livrer à des excès de boissons. La tenue et la discipline nationales y étaient intéressées. Le moral même du pays en dépendait dans une large mesure. En temps de crise, il faut se défier des excitations, suivies de dépressions, qu'engendre l'alcool.

D'autre part, le maire tient de la loi des 19-22 juillet 1791 (article 30) et de la loi du 5 avril 1884 (art. 97, 5°) la faculté d'établir une taxe de prix pour le pain et la viande, à *l'exclusion de toute autre denrée*. La crise longue et dure que le pays a traversée a fait naître le besoin d'une taxation des prix d'autres denrées de première nécessité. Sans doute ce système a des répercus-

(1) Dalloz : Répertoire pratique Voir Commune n° 1428 et suivants.

Morgand : Loi municipale, tome I, page 698.

(2) *Revue du droit public* 1913, page 737.

sions économiques qui peuvent être diversement appréciées. Mais on l'a employé parce qu'il s'agissait de parer aux éventualités immédiates pouvant résulter d'une excessive surélévation des prix.

Des chefs que nous venons d'indiquer, de nombreuses atteintes ont été apportées à la liberté du commerce.

Dans un but d'ordre public, les préfets ont interdit ou réglementé la circulation, la vente, la consommation de l'absinthe ou de l'alcool. Un décret du 7 janvier 1915 est venu se substituer à ces arrêtés. Puis le législateur lui-même a coupé court à toute difficulté. Mais il n'en est pas moins vrai qu'au début il y a eu de la part des autorités locales une intervention qui ne rentrait nullement dans le cadre de l'article 9 de la loi de 1849.

De même les maires, en présence de certains abus et pour prévenir certains inconvénients, ont fixé un prix maximum pour les denrées de première nécessité. Or, en temps normal, la liberté des prix, qui est un des éléments essentiels de la liberté du commerce, ne peut être limitée par l'autorité municipale qu'en ce qui concerne le pain et la viande. (1) L'autorité administrative s'est crue investie par les circonstances et par l'état de siège d'un pouvoir exorbitant.

Le décret du 27 septembre 1914 interdisant le commerce avec les sujets des nations ennemies était incontestablement justifié par les nécessités. Il n'en est pas moins certain que ce décret était entaché d'illégalité,

(1) Louis Jaray : La taxe du pain et de la viande, *Revue de droit public* 1904, pages 143 et suivantes.

une mesure de cet ordre ne pouvant être prise que par le législateur lui-même. La prohibition du commerce avec l'ennemi s'imposait de toute nécessité à une époque où la lutte ardente exigeait l'intervention de toutes les forces nationales, et conférait au facteur économique une importance de premier ordre.

Nous n'avons pas à entrer ici dans le détail des réglementations. Il nous suffit d'en indiquer les principes directeurs et de noter les caractères qu'ils présentent au point de vue du droit public. Retenons que dans l'intérêt supérieur de la vie nationale et de la victoire, la liberté du commerce et de la profession a été largement restreinte, et que cette restriction a été opérée souvent par la voie administrative ou par une simple décision de l'exécutif.

Liberté de réunion

La loi du 9 août 1849 a permis à l'autorité militaire d'interdire « les réunions qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre. »

Ce pouvoir nettement défini a permis aux autorités gouvernementales et administratives d'organiser un système de prévention prohibitive à l'égard du droit de réunion.

En temps ordinaire, le droit de s'assembler pour entendre des exposés ou des échanges d'idées n'est soumis à aucune espèce de condition ou de formalité préalable. D'après la loi du 30 juin 1881, la réunion était libre moyennant une déclaration faite 24 heures à l'avance. Mais, plus libérale encore, la loi du 26 mars 1907 a décidé que « les réunions publiques, quel qu'en

soit l'objet, pourront être tenues sans déclaration préalable. »

L'état de siège remplaça ce régime par celui de l'autorisation à laquelle toute réunion, quelle qu'elle fût, se trouva soumise. Il y a même lieu à ce sujet de souligner l'extension du pouvoir que la loi de 1849 a conféré à l'autorité militaire d'interdire les réunions. Or cette autorité a cru pouvoir, en vertu de ce texte, ordonner la fermeture de débits de boissons. Le Conseil d'Etat a rejeté les recours pour excès de pouvoir formés contre les décisions de cette sorte, par ce motif qu'un débit de boissons est une réunion au sens de la loi de 1849. La Haute juridiction a estimé qu'une réunion est toute assemblée de personnes, qu'un café, comme toute autre assemblée, et plus même que beaucoup d'autres, peut être un centre de perturbation. (1)

(1) C. d'Etat 6 août 1915 précité.

CHAPITRE TROISIÈME

LA LIBERTÉ DE LA PRESSE — SES RESTRICTIONS

La liberté de la presse est une pièce maîtresse du régime parlementaire. « Si le Parlement est chargé de contrôler le gouvernement, la presse doit à son tour surveiller le Parlement et le gouvernement. C'est dans ces contrôles divers que réside la vertu du gouvernement d'opinion. La presse est la conscience du gouvernement et du Parlement ». (1)

Sans doute la liberté de la presse n'est pas sans inconvénients. Mais la somme de ses avantages est incomparablement supérieure. La presse exerce un contrôle incessant sur la gestion des affaires publiques ; elle signale les déficiences et les abus des services et des pouvoirs publics ; elle suggère les réformes désirables ; elle exerce sur les actes de l'autorité une critique permanente qui constitue l'une des plus précieuses sauvegardes des individus contre les abus de pouvoir.

En temps de paix, il n'y a guère d'obstacle à ce que cette critique incessante s'exerce sans mesure. Mais, en temps de guerre, il est nécessaire d'apporter à la liberté de la presse certaines limitations, indispensables au point de vue militaire et au point de vue politique.

Au point de vue militaire, il est de toute évidence

(1) Barthélemy : Le droit public en temps de guerre, *Revue de droit public* 1915, page 319.

que la presse d'une nation doit s'abstenir de rien publier qui soit de nature à renseigner l'ennemi sur les faits militaires, sur la disposition ou le transport des troupes, sur la force matérielle ou morale de l'armée. La liberté de la presse rencontre ici une limite tracée par les nécessités du salut de la patrie.

Au point de vue politique, les restrictions s'imposent également. Le pays doit, au cours d'une guerre semblable à celle qui vient de se dérouler, conserver intactes ses forces morales, sa volonté de vaincre, sa confiance dans l'armée, dans les chefs et dans le gouvernement. Or il n'est pas de dissolvant plus actif des énergies morales d'une nation que la propagation des fausses nouvelles, sans parler des campagnes ou des insinuations défaitistes. L'union sacrée est d'une absolue nécessité. « Le salut du pays, dit M. Jèze (1), voilà le cri de ralliement. Le drapeau national, voilà les seules couleurs qui puissent être arborées en temps de guerre. Les fanions des partis doivent rentrer momentanément dans leurs gaines. Le gouvernement au pouvoir, s'il a la confiance de la nation, s'il a la confiance de la majorité des élus de la nation, a le droit d'exiger des adversaires politiques leur appui. L'opposition a le devoir non seulement de s'abstenir momentanément de toute obstruction au gouvernement qui, dans l'application de son programme, exprime les vues de la majorité, mais encore de le soutenir de toutes ses forces pour tout ce qui, d'une manière assez large, peut être considéré comme rentrant dans la conduite de la

(1) Gaston Jèze : Le Régime de la presse en Angleterre pendant la guerre. *Revue de droit public* 1915, page 234.

guerre. L'union des partis politiques est un élément de force pour le gouvernement, et la force du gouvernement est un facteur important de l'unité de direction des forces militaires, et, par suite, de la victoire. »

Politiquement et militairement la limitation de la liberté de la presse est nécessaire en temps de guerre.(1)

La nécessité de cette restriction était mise en lumière dans le rapport du conseiller d'Etat Boudet à l'appui du projet de loi qui est devenu la Loi de 1849. « Personne, disait-il, ne comprendrait que l'ennemi extérieur ou intérieur pût trouver des auxiliaires et des alliés pour combattre le gouvernement de la République, dans les écrivains qui soutiendraient ses causes ou feraient de la propagande en sa faveur. Nous avons accordé à l'autorité militaire le droit énorme, mais nécessaire, quand il s'agit de défendre le gouvernement et la Société, d'interdire momentanément les publications qu'elle jugera de nature à exciter et à entretenir le désordre. Cette interdiction ne sera que passagère. C'est une mesure d'urgence que les Commandants militaires pourront prendre sous leur responsabilité en présence du danger. Nous ne le considérons pas comme un acte de répression ; si les organes de la presse ont commis des délits, ils seront justiciables du jury qui sera appelé à apprécier plus tard leur culpabilité. Mais, dans les moments d'effervescence

(1) « Comme, pour le service militaire, le gouvernement empiète sur la liberté individuelle et du reste sur toutes les libertés, pour tout ce qui intéresse la défense, il empiète sur la liberté de parole et sur la liberté de la presse ; et c'est à mon avis non seulement son droit absolu, mais son devoir ». (Faguet : *Le Libéralisme*, page 98).

populaire et de perturbation sociale, il faut, avant tout, couper la cause du mal. » (1)

Quel est donc, actuellement, le fondement législatif de la limitation de la liberté de la presse ? Il convient de distinguer la loi de l'état de siège et la loi de 1914 munie d'une sanction pénale.

Nous trouvons d'abord l'article 9, n° 4 de la loi du 9 août 1849 sur les effets de l'état de siège aux termes duquel « l'autorité militaire a le droit... 4° d'interdire les publications... qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre ».

Nous trouvons ensuite la loi spéciale du 5 août 1914, loi purement répressive, comme l'indique d'ailleurs son titre : loi « réprimant les indiscretions de la presse en temps de guerre ». Cette loi punit de un à cinq ans de prison et de 1.000 à 5.000 francs d'amende (avec application possible des circonstances atténuantes), la publication par un moyen quelconque d'un renseignement intéressant à un degré quelconque les opérations militaires, même si ce renseignement est exact. Et elle punit également toute appréciation publique des opérations militaires ou diplomatiques, si cette appréciation est de nature à favoriser l'ennemi ou à exercer une influence fâcheuse sur l'esprit de l'armée et des populations.

Son article 1^{er} était ainsi conçu : « Il est interdit de publier, par l'un des moyens énoncés à l'article 23 de la loi sur la presse du 29 juillet 1881, des informations et renseignements autres que ceux qui seraient communiqués par le gouvernement ou le commandement,

(1) *Moniteur* 1849, page 2619.

sur les points suivants : opérations de la mobilisation et du transport des troupes et du matériel ; effectifs ; composition des corps ; unités et détachements ; ordre de bataille ; effectifs des hommes restés ou rentrés dans leurs foyers ; effectifs des blessés, tués ou prisonniers ; travaux de défense ; situation de l'armement, du matériel, des approvisionnements ; situation sanitaire ; nominations et mutations dans le haut commandement ; dispositions, emplacements et mouvements des armées, des détachements et de la flotte ; et, en général, toute information ou article concernant les opérations militaires ou diplomatiques de nature à favoriser l'ennemi et à exercer une influence fâcheuse sur l'esprit de l'armée et des populations ». (1)

Le fondement légal de la limitation de la liberté de la presse étant établi, voyons quelles restrictions ont été apportées pendant la guerre à la liberté de publication et d'information. Nous étudierons ensuite la censure préventive. Enfin nous indiquerons les restrictions subies par d'autres modes d'expression de la pensée : la parole, le spectacle, l'image.

SECTION I

Liberté de publication et d'information *Régime des communiqués*

Les conditions de fondation des journaux n'ont pas été modifiées au cours des hostilités. Les journaux ont pu se fonder librement, moyennant une simple déclaration. Nul n'a proposé de remettre en vigueur le décret

(1) *Journal Officiel* du 6 août 1914, page 7.131.

du 17 février 1852 soumettant à l'autorisation administrative préalable la création de tout nouveau journal (1).

La loi du 11 mai 1868, consacrant la liberté de fondation du journal, n'a donc pas été touchée.

Mais la publication des journaux a été soumise à des règles exceptionnelles. A Paris, une ordonnance du préfet de police en date du 28 août 1914 a interdit de faire paraître plus d'une édition par 24 heures; on voulait éviter ainsi l'émotion créée par les éditions spéciales. Une ordonnance du préfet de police en date du 31 août 1914, reproduite dans la plupart des régions militaires, a interdit la manchette, c'est-à-dire le titre en très grosses lettres destiné à allécher les acheteurs au numéro. Une ordonnance du préfet de police du 31 août 1914 interdit aussi de crier les journaux sur la voie publique. Toutes ces mesures ont eu pour but d'éviter les excitations nerveuses et l'effervescence des esprits.

Plus graves ont été les restrictions apportées à la liberté d'information de la presse. Cette liberté est

(1) Cependant on a vu, le 26 septembre 1914, un arrêté du général Pélecier, commandant la douzième région, soumettre à l'autorisation préalable la fondation de tout journal, quel qu'il soit, pendant la durée de la guerre. Mais cette mesure tendait à assurer la réalité des suspensions prononcées administrativement. En effet, le propriétaire d'un journal suspendu pouvait, d'après le régime de la loi de 1881, fonder immédiatement un nouveau journal et continuer ainsi à paraître sous un nom modifié, en dépit des prohibitions administratives. C'est ainsi que *L'Homme Libre* suspendu parut le lendemain sous le titre de *L'Homme Enchaîné* et que, pour s'assurer que sa publication ne serait pas désormais interrompue, son rédacteur en chef déclara à l'avance la fondation de toute une série de journaux : *L'Homme moins libre*, *L'Homme presque libre*, *L'Homme esclave*, etc... (J. Barthélemy, op. cit. page 321).

l'une de celles auxquelles les journalistes et le public tiennent le plus. Pour les premiers, l'information est un indispensable moyen de remplir leur fonction professionnelle. Quant au public, il a le souci très légitime, même et surtout dans les heures graves que traverse la Patrie, d'être exactement et complètement mis au courant de ce qui se passe. Mais rien ne serait plus dangereux en temps de guerre que de maintenir dans toute son étendue cette liberté des informations qui aboutirait, directement ou indirectement, à renseigner l'ennemi lui-même.

Les Etats-majors lisent avec soin les journaux ennemis et ils en tirent souvent profit. En août 1870, trois journaux français (*Le Public* n° du 23 août, *Le Peuple français* n° du 20 août et le *Temps* n° du 24 août) avaient révélé les mouvements de Mac-Mahon sur Metz. Aussitôt, le commandement allemand prit les dispositions nécessaires pour les faire échouer. C'est seulement quelques mois plus tard, le 20 décembre 1870, que le gouvernement de la Défense Nationale prit un décret interdisant la divulgation des nouvelles militaires.

Cette expérience fut utilisée au début de la guerre de 1914. Une note officielle aux journaux, en date du 4 août, annonçait la création du bureau de la presse. Cet organisme avait une double mission : exercer sur les publications une surveillance préventive dont nous parlerons plus loin, et communiquer à la presse les nouvelles militaires qu'il estimerait sans inconvénient de divulguer.

Effectivement, nous avons vécu les longues années de la guerre sous le régime des *Communiqués* qui

imposèrent au désir ardent de savoir une discipline souvent très pénible. Sans doute, tout fut loin d'être parfait dans la rédaction de ces informations officielles, et l'on pourrait non sans raison critiquer les méthodes par lesquelles la vérité a été dosée, voire même habillée, avant de parvenir à la connaissance des citoyens. Mais il convient d'approuver le régime lui-même. Il faut aussi louer le gouvernement d'avoir protégé le public, aux heures sombres, contre le découragement, en retardant ou en atténuant la publication des mauvaises nouvelles. L'imagination populaire a été également protégée contre les espoirs excessifs qui auraient pu être suivis de cruelles déconvenues.

La légalité parfaite du régime des communiqués n'est pas contestable en présence de l'article 1^{er} de la loi du 5 août 1914 interdisant la reproduction de toutes informations militaires ou diplomatiques autres que celles qui seraient communiquées par le gouvernement ou le commandement.

Les nouvelles pouvaient être apportées en France par les publications étrangères. Un simple arrêté du Ministre de l'Intérieur put interdire « l'introduction en France, la circulation et mise en vente ou distribution de journaux, brochures, écrits ou dessins de toute nature publiés à l'étranger... » L'introduction en France des journaux ennemis a été régulièrement interdite en vertu de cette disposition. Une pareille interdiction a même frappé, un temps très court, le grand journal anglais le *Times*.

Des nouvelles d'ordre militaire ou diplomatique ont pu aussi être transmises d'une manière détournée, spécialement par la voie des *petites annonces* de cer-

tains journaux. Elles étaient recueillies par certains initiés, utilisées par les agents de l'espionnage et parvenaient à la connaissance de l'ennemi. C'est à bon droit que le gouvernement a fait cesser cette pratique, qui faisait fraude à la loi, en interdisant les petites annonces.

A la question de l'information en temps de guerre se rattache celle des correspondants de guerre. Là aussi la liberté a subi des restrictions nécessaires. Les journalistes français ont été, dès le début des hostilités, soigneusement écartés du théâtre des opérations.

C'est seulement à certains intervalles que l'autorité militaire a organisé de courts voyages sur le front de groupes limités de journalistes. On leur montrait d'ailleurs seulement ce qu'on pensait qu'ils pouvaient voir.

En Allemagne, des journalistes étaient attachés à l'état-major. Mais ce système n'était en rien plus libéral que le nôtre, puisque ces correspondants ne pouvaient apprendre ni surtout transmettre aucune nouvelle sans la permission de l'autorité militaire.

En Angleterre, le gouvernement a dû également arriver très vite à l'exclusion absolue des correspondants de guerre du front des armées (1). Ce fait est d'autant plus significatif que, jusqu'à la guerre de 1914, une des plus glorieuses traditions du journalisme anglais avait été celle des correspondants de guerre.

(1) Gaston Jèze: *Le Régime de la presse en Angleterre pendant la guerre*, *Revue de droit public* 1915.

SECTION II

La censure préventive

La restriction la plus importante apportée au cours de la guerre à la liberté de la presse a été la censure préventive. Aucune publication ne put paraître qu'après une permission administrative préalable.

Toutes les critiques et les controverses dont cette institution a été l'objet s'éclairciront si l'on veut bien définir les caractères essentiels qu'elle a présentés.

Ce qu'il importe de mettre d'abord en relief, c'est que la période des hostilités n'a pas vu la résurrection d'un régime légal de censure tel que la France en a connu sous les gouvernements despotiques. Il n'y a pas eu de censure proprement dite en ce sens qu'il n'y a pas eu une *obligation juridique* pour les citoyens de soumettre leurs publications à l'appréciation préalable de la censure (1). Paraître sans imprimatur officiel n'a pas constitué un délit. En un mot, il n'a pas été imposé d'obligation légale de demander l'autorisation préalable de publier; donc la censure, telle qu'elle a été jusqu'ici définie en droit public, n'a pas été exhumée de l'histoire.

Le régime auquel a été soumis la presse a été un simple *régime de fait*. Cette affirmation est prouvée par l'examen de la manière dont le régime dont il s'agit a été créé et des circonstances qui ont entouré sa création.

La censure n'a été établie par aucun acte formel,

(1) Barthélemy, op. cit. page 354.

décret ou arrêté. Son établissement a été officiellement regardé comme une conséquence normale de la proclamation de l'état de siège. Le public en a été informé par une simple note communiquée aux journaux le 4 août 1914.

Cette note était ainsi conçue : « Dans leurs séances du 4 août, les deux Chambres ont voté, comme une des armes de la défense nationale, une loi interdisant de publier, sous peine d'un emprisonnement de un à cinq ans, tous renseignements autres que ceux communiqués par le gouvernement sur la mobilisation et les mouvements de l'armée, ainsi que toute information concernant les opérations militaires ou diplomatiques de nature à favoriser l'ennemi et à exercer une influence fâcheuse sur l'esprit de l'armée et des populations. La loi de 1849 sur l'état de siège donne à l'autorité militaire un pouvoir plus radical encore, lui permettant d'interdire complètement les publications qu'elle juge de nature à exciter ou entretenir le désordre. Le gouvernement espère qu'il ne sera pas nécessaire de recourir aux dispositions rigoureuses de ces deux lois ; la presse française, au cours de nombreuses crises, a montré combien elle savait, sans y être en quoi que ce soit contrainte, se discipliner et collaborer avec le gouvernement dans une fin patriotique. Mais, à la veille de la plus formidable guerre qu'ait jamais connue l'humanité, il a pensé, d'accord avec la volonté unanime du Parlement, qu'il fallait plus encore que cette discipline volontaire. — Personne en France n'ignore les conséquences tragiques de la divulgation, par un journal français, de la marche du maréchal de Mac-Mahon en août 1870. — Le gouver-

nement compte sur le bon vouloir patriotique de la presse de tous les partis, à Paris et en province, pour ne pas publier une seule information concernant la guerre, quelle que soit sa source, son origine, sa nature, sans qu'elle ait été visée au bureau de la presse établi depuis hier au ministère de la guerre. — Mais la responsabilité qui pèse sur lui est trop lourde, la cause qu'il défend est trop juste pour qu'il hésite à appliquer, toutes les fois qu'il sera nécessaire, les lois dont il est armé et dont la durée est expressément limitée à la période de guerre, dans toute leur rigueur ».

A la suite de cette note les directeurs des journaux parisiens ont été convoqués par le Président de la République, puis par le Ministre de la guerre, et ont été informés des obligations nouvelles qui allaient leur incomber. Un pacte amiable fut conclu entre le gouvernement et la presse française. Le régime de la censure militaire commençait. (1)

Le régime de fait dont nous venons de décrire l'établissement était, croyons-nous, régulièrement créé.

En effet, la loi de 1849 ne permet certainement pas d'imposer à la presse une obligation *légale* qui équivaldrait au rétablissement de la censure. Mais elle a conféré à l'autorité militaire le droit d'interdire toute publication qui serait de nature à « exciter ou à entretenir le désordre. » Et l'autorité militaire est seule juge du point de savoir si une publication présente ou non ce caractère.

Cela étant, l'autorité militaire a tenu aux journalistes

(1) Alfred Capus : « La presse pendant la guerre » dans la *Revue Hebdomadaire*, 13 mars 1915, page 114.

le langage suivant : « Je pourrais interdire la livraison au public de chacun de vos numéros une fois que vous auriez fait tous les frais de tirage ; soumettez-moi les épreuves avant le tirage et je vous indiquerai les passages qui, si vous les mainteniez, me contraindraient à arrêter et à saisir votre numéro ; moyennant cet examen préalable, vous pourrez procéder au tirage sans avoir à craindre des inconvénients ultérieurs. » (1)

Si le langage de l'autorité militaire n'a pas toujours été aussi doux et accommodant, on peut dire que le fond même de son attitude a toujours été celui qui vient d'être indiqué.

Ainsi envisagé le régime de 1914 apparaît comme une entente — plus ou moins librement acceptée sans doute par les journalistes, mais acceptée néanmoins — en vue d'éviter l'exercice par l'autorité militaire de son droit d'interdire les publications. (2) En vertu de ce pacte, qui n'est pas une conception théorique ima-

(1) Barthélemy, op. cit. page 354.

(2) Tel est le point de vue auquel se plaçait aussi M. A. Capus. La Presse pendant la guerre, dans *Revue Hebdomadaire*, 13 mars 1915, page 122.

« En somme, écrivait-il, le dialogue entre la censure et la presse pourrait se résumer en ces quelques demandes et réponses :

— Vous seriez bien gentil, Monsieur, de supprimer ces quelques lignes de votre article, je vous le demande comme un service personnel.

— Et si je ne le fais point ?

— Si vous ne le faites point, je serai obligé, la mort dans l'âme, d'interrompre la publication de votre journal.

Il est difficile, avouez-le, de ne pas s'incliner devant ce mélange de courtoisie et de tyrannie, et c'est pourquoi vous apercevez tant de blanc dans les journaux ».

ginée pour justifier après coup les procédés employés, mais qui a été réellement conclu, nous l'avons vu, dans les cabinets du Président de la République et du Ministre de la guerre, un corps de fonctionnaires a été créé avec la mission spéciale d'examiner et d'éplucher les morasses. Une telle manière de procéder n'a été ni prévue, ni interdite par la loi de 1849. Elle paraît, en principe, une heureuse collaboration de la presse et du gouvernement. Elle ne présente en elle-même rien d'illégal.

Sans doute il s'agit d'un régime préventif prohibitif, mais d'origine en quelque sorte conventionnelle, accepté par la presse dans l'intérêt, non seulement du pays, mais de la presse elle-même, et exclusif d'une obligation légale.

Simple état de fait, non contraire à la loi de 1849, mais établi en marge de cette loi, le régime que nous venons de caractériser était susceptible, précisément parce que c'était une pure situation de fait, de donner lieu à des abus et d'ouvrir la porte à l'arbitraire. Légal en lui-même, croyons-nous, il pouvait conduire à des illégalités. Utile en lui-même, il pouvait entraîner des exagérations et des fautes.

Dans quelle mesure la censure a-t-elle pu encourir des reproches de ce genre ? Comment a-t-elle fonctionné ? Quelles ont été, en somme et sous divers aspects, les conséquences résultant de ce que le régime préventif prohibitif de la presse n'a été qu'une pure situation de fait ?

Nous allons examiner les points suivants :

1° Qui a exercé la censure ?

2° Sur quels écrits s'est-elle exercée ?

3° Pour quels motifs ?

4° Comment ses décisions se sont exprimées ?

5° Comment ses décisions ont été sanctionnées ?

1°

Aux termes de l'article 9 de la loi du 9 août 1849, la censure aurait dû être exercée par l'autorité militaire. C'est, en effet, à cette autorité que cette loi attribue le droit d'interdire les publications de nature à causer du désordre, et c'est par extension de ce droit que la censure a été admise.

De fait l'autorité militaire a d'abord exercé la censure. En province, les commandants de régions en ont pris la responsabilité. A Paris, elle fut exercée par le bureau de la presse qui, aux termes d'une note d'allure officielle communiquée aux journaux (1), comprenait exclusivement des militaires de la réserve ou de la territoriale et des services auxiliaires, appartenant au monde de la politique. On pouvait, avec une certaine bonne volonté, considérer ce personnel, composé de mobilisés et travaillant dans un local du Ministère de la guerre, comme représentant l'autorité militaire.

Mais la censure ne tarda pas à être exercée dans les départements par des personnalités non militaires, sous les ordres des préfets. Il paraît que, dans une ville universitaire de l'Est, les censeurs furent des professeurs de la Faculté. Nous connaissons une ville du Centre où l'archiviste paléographe exerçait les mêmes fonctions. Certes, nous ne prétendons pas que

(1) *Le Temps*, 25 janvier 1915.

ces personnes n'étaient pas aussi qualifiées que d'autres, intellectuellement, pour accomplir la mission dont il s'agit. Mais la question est de savoir si, en présence de l'article 9 de la loi de 1849, leur pouvoir n'était pas absolument inexistant. Il faut répondre en ce sens, à moins que l'on n'estime que ces personnes exerçaient la censure en vertu d'une délégation tacite de l'autorité militaire.

2°

La censure s'est exercée sur toutes sortes d'écrits, sans distinction. Elle s'est réservée le droit d'interdire préventivement toute publication quelles qu'en soient la nature et l'importance.

On a remarqué (1) que les gouvernements despotiques avaient toujours distingué en cette matière entre la presse périodique et les productions non périodiques. La première était l'objet de toutes les rigueurs. Quant aux secondes, on les laissait vivre, ou bien on faisait encore, parmi elles, la distinction du livre, généralement laissé libre, et de la brochure ou du pamphlet, soumis à la censure (2).

Ces distinctions ont été ignorées de notre censure de guerre. Sans doute ce sont, en fait, les journaux qui ont été surtout visés et qui ont surtout connu les rigueurs de la censure. Mais les livres étaient égale-

(1) Barthélemy, op. cit. page 330.

(2) Lois des 30, janvier 1817, 31 mars 1820, 26 juillet 1821.

ment soumis à son approbation (1) Quel lecteur n'a pas vu dans tel volume ou dans tel simple roman, des pages blanchies par elle !

3°

Pour quels motifs la censure a-t-elle été exercée ? Le pacte conclu entre la presse et les autorités militaire et gouvernementale s'appuyait sur le pouvoir, conféré à l'autorité militaire par la loi de 1849, d'interdire toute publication de nature à « exciter ou entretenir le désordre. » Le personnel de la censure avait à cet égard la plus grande latitude d'appréciation. Le domaine dangereux était également délimité, du moins dans une certaine mesure, par la loi du 5 août 1914 réprimant les indiscretions de la presse en temps de guerre. Cette loi visait, après une énumération précise, toute information ou renseignement « concernant les opérations militaires ou diplomatiques de nature à favoriser l'ennemi ou à exercer une influence fâcheuse sur l'esprit de l'armée et des populations. »

Dans la sphère militaire et diplomatique la censure avait donc le droit, en vertu du pacte dont nous avons parlé, de blanchir largement les journaux. Certes on ne peut la blâmer d'avoir supprimé tout renseignement de nature à éclairer l'ennemi sur la composition et les

(1) M. Barthélemy signale que l'histoire de la guerre de M. Hanotaux aurait eu des difficultés avec la censure et qu'un livre signé de quatre professeurs de la Faculté de droit (Problèmes de politique et finances de guerre) n'a pas échappé à la nécessité de l'approbation. Cet ouvrage, paru chez Alcan en 1914, était de MM. Jèze, Barthélemy, Rist et Rolland.

mouvements de nos armées et de nos flottes, sur l'emplacement des unités militaires et navales, sur les chances de succès que pourraient avoir les opérations dans tel ou tel secteur. Nous ne sommes guère enclins à railler les suppressions de bulletins météorologiques : certains renseignements de cette nature ne pouvaient être enregistrés qu'à Paris et à Londres et ils pouvaient être utilisés pour les raids d'avions et de sous-marins. Il n'est pas un Parisien, d'ailleurs, qui ait trouvé mauvais qu'on ne laissât pas les journaux libres de faire connaître les points de chute des projectiles allemands dans le camp retranché. La censure a bien agi aussi en empêchant la divulgation de nouvelles militaires qui auraient fâcheusement impressionné le moral du pays.

Dans l'ordre diplomatique l'action de la censure a pu aussi très bien se défendre. Il y a des questions qui, surtout en temps de guerre, ne doivent pas être posées devant l'opinion ni même être révélées au public. La divulgation de nouvelles diplomatiques peut être aussi périlleuse que celle de nouvelles militaires.

Mais que dire de la censure politique ? On entend par là celle qui s'est exercée sur des informations ou des appréciations n'ayant aucun rapport avec les opérations militaires ou diplomatiques. Les exemples abonderaient, si nous écrivions une histoire de la presse pendant la guerre. C'est là une matière très délicate. Certains articles ou même certaines informations de nature strictement politique peuvent être excitateurs de désordre ou nuire à l'autorité qui doit appartenir au gouvernement. Certains autres peuvent avoir un but utile, dénoncer des abus, des faiblesses.

D'autres enfin peuvent être indifférents à l'intérêt général et gêner seulement les hommes qui en sont l'objet. La distinction entre les unes et les autres de ces diverses catégories est sans doute souvent malaisée en pratique, et par là même se prête à l'arbitraire. Et l'on a vu la censure servir à la protection des membres du gouvernement contre les publications pouvant leur être personnellement désagréables, servir aussi à la protection des amis, de personnes influentes contre les attaques, parfois bénignes, de journaux humoristiques. (1)

Il faut rendre à M. Clemenceau cette justice qu'une fois au pouvoir il distingua nettement la censure politique de la censure militaire et diplomatique. S'il maintint à cette dernière son action nécessaire, il permit à la critique de prendre pour objectif sa personne.

Mais, ce qu'il faut retenir, c'est que la censure, n'ayant été guidée par aucune règle précise, n'en connut souvent d'autre que celle de son bon plaisir.

4°

Voici une autre conséquence de l'idée que la censure n'a été qu'un pur état de fait.

Les décisions de la censure n'ont pas pris la forme

(1) « Les hommes politiques au pouvoir, dit M. Capus, sont en général assez malmenés par la presse, et, quoi qu'on doive les considérer comme blasés, il n'en est pas moins vrai que la sensibilité à la critique n'est jamais complètement émoussée chez un homme public. Quelques-uns de nos hommes politiques ne furent donc pas fâchés de ce temps d'arrêt et de cette espèce de repos qu'ils s'accordaient eux-mêmes ».

A. Capus : *La Presse pendant la guerre*, op. cit. page 121.

ordinaire des actes juridiques. Elles n'ont même pas été formulées par écrit. Les suppressions étaient imposées par un ordre simplement verbal, d'ordinaire par un coup de téléphone donné par une voix anonyme.

Toutes les fois que, dans des conversations privées ou officielles, des journalistes, qui étaient en même temps membres du Parlement, ont demandé des explications au sujet d'un coup de ciseau à un Ministre, celui-ci a toujours systématiquement répondu qu'il ignorait l'article et que la décision émanait de ses services. « Il n'y a pas, écrit M. Barthélemy (1), d'organisation plus parfaite de l'irresponsabilité : c'est quelque chose comme le régime de la Venise des légendes, perfectionné par la science moderne — avec, tout de même, cette différence, non négligeable, qu'à Venise on exécutait parfois des personnes, tandis qu'il s'agit ici simplement d'exécuter des phrases. »

5°

Les sanctions du régime de fait de la censure, tel qu'il a été établi en 1914, doivent être examinées en se plaçant au point de vue pénal et au point de vue administratif.

Au point de vue pénal, il ne saurait y avoir de sanction au fait de paraître malgré l'interdiction de la censure. Il n'a pas été imposé à la presse, nous l'avons dit, d'obligation légale de soumettre les publications à l'imprimatur officiel. Par suite, l'acte consistant à échapper au visa de la censure ne constitue pas une

(1) Op. cit. page 345.

infraction. La règle *nulla pœna sine lege*, qui gouverne notre droit criminel, est ici en jeu. Ce serait, au contraire, dans un régime normal et véritable de prévention prohibitive, un délit réprimé par la loi pénale que de ne pas observer les formalités préventives. (1)

En fait la publication malgré l'interdiction de la censure n'a jamais été, durant les hostilités, considérée comme un délit. Seule la publication contrevenant aux dispositions de la loi du 5 août 1914 a été frappée pénalement.

Au point de vue administratif, le seul fait de publier une nouvelle ou un article, même innocents, sans passer par la censure, est punissable de sanctions administratives : avertissement, suspension temporaire, suppression du journal.

L'avertissement, ou blâme, est une peine légère et uniquement morale. Le journal est prévenu que s'il recommence à commettre la faute qui lui est reprochée, il sera frappé.

La suspension est prononcée par l'administration pour une durée qu'elle fixe arbitrairement. C'est une peine morale puisque le journal se trouve ainsi privé de son influence ordinaire sur le public. C'est aussi une peine pécuniaire, car elle prive le journal du bénéfice des achats au numéro pendant qu'il est suspendu.

Quant à la suppression, il ne faut pas en exagérer la portée. Ce n'est pas une condamnation à mort du

(1) Ainsi la loi du 21 octobre 1814 (article 16) disait : « Le défaut de déclaration avant l'impression, et le défaut de dépôt avant la publication seront punis chacun d'une amende de 1.000 francs pour la première fois et 2.000 francs pour la seconde ».

journal ; c'est une mesure prise, non pour toujours, mais pour une durée indéterminée dont le maximum est fixé par la durée même de l'état de siège. Le caractère temporaire de la suppression résulte des travaux préparatoires de la loi de 1849 : « Nous avons accordé à l'autorité militaire, disait le conseiller d'Etat Boudet (1) le droit énorme, mais nécessaire quand il s'agit de défendre le gouvernement d'interdire momentanément les publications et les réunions qu'elle jugera de nature à exciter et à entretenir le désordre. Cette interdiction ne sera que passagère. » En somme, il n'y a pas de différence de nature entre la suspension et la suppression : cette dernière est une suspension indéfinie.

Il va d'ailleurs sans dire que l'administration a le droit d'exécuter directement elle-même, sans l'intermédiaire du juge, les décisions qu'elle a prises. Elle peut saisir tous les exemplaires contenant des passages dont elle a interdit préalablement la publication. La saisie peut précéder la publication et la mise en vente.

Puisque la censure, légale en principe, avec les caractères de situation de fait qu'elle a présentés pendant la guerre, a été exercée d'une manière arbitraire, il y a lieu de se demander si un recours contre une décision de la censure eût été possible ? C'est une question sans intérêt pratique actuel et qui n'a pas été soulevée, en fait, pendant la guerre. On aurait pu concevoir, semble-t-il, le recours pour excès de pouvoir. Ce recours eût été fondé sur l'incompétence dans le

(1) Boudet : *Moniteur* 1849, page 2619.

cas où la censure aurait été exercée par des individualités ne représentant pas l'autorité militaire. Mais un tel recours eût été difficilement recevable, étant donné les conditions que doit présenter l'acte attaqué. Au surplus, le Conseil d'Etat aurait sans doute écarté le recours, quel qu'il soit, en classant la décision de la censure parmi les actes discrétionnaires de l'administration dont il est impossible de discuter l'opportunité.

SECTION III

La parole, le spectacle et l'image

A la restriction de la liberté de la presse se rattache la restriction apportée à la liberté d'exprimer sa pensée par la parole, le spectacle ou l'image.

Il est bien certain qu'on ne peut soumettre la parole des particuliers à un régime préventif, lorsque cette parole est émise accidentellement en un lieu où des auditeurs n'ont pas été réunis dans le but de l'entendre. Mais il est possible de l'atteindre par un régime répressif.

La loi du 5 août 1914, intitulée « loi réprimant les indiscrétions de la presse en temps de guerre » s'est appliquée à toutes les manifestations de la pensée. Et tel était en effet son l'objet puisqu'elle visait tous les moyens énoncés à l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881 : discours, cris, menaces proférés dans des lieux ou des réunions publics, etc.

Cette loi ayant été votée sans débat sur la demande du gouvernement, on s'est demandé quelle juridiction était compétente pour connaître des infractions par

parole. On aurait pu logiquement voir dans cette loi un prolongement de la loi de 1881 et considérer alors la Cour d'assises comme compétente.

Mais la déclaration de l'état de siège modifiait la question. La loi de 1849 permet de traduire devant les tribunaux militaires les auteurs, même civils, de crimes et délits contre la sûreté de la République, la Constitution, l'ordre et la paix publique. En principe, les tribunaux civils restent compétents. Mais le général commandant la circonscription peut traduire l'auteur d'une de ces infractions devant le conseil de guerre. De fait, des délits de parole furent assez souvent déférés aux juridictions militaires.

Les spectacles ont été soumis à un régime de prévention prohibitive. La censure s'exerça sur eux non seulement dans le but d'écarter tout ce qui pouvait être contraire aux bonnes mœurs ou à la bonne tenue nécessaire en temps de guerre, mais aussi dans le but de ménager la sensibilité du public et de lui enlever les occasions de tumulte. Cette censure a porté sur le théâtre, sur les chansons, sur les films cinématographiques (1).

(1) Une pièce belge, *la Kommandantur*, a été malaisément admise à Paris. Dans la pièce de M. René Bazin, *Les Oberlés*, l'un des principaux personnages, un officier allemand, dut, par ordre de la censure, interpréter son rôle en civil.

Dans une revue de M. Rip, au Palais-Royal, et ayant pour titre : « 1915 », la censure supprima une scène où figuraient Guillaume II et François-Joseph.

Le film : « Le Fusil de Bois » a été difficilement accepté par la censure.

Cf. Barthélemy, op. cit. page 317-318.

La censure s'est même exercée sur l'image, sur les cartes postales.

Il y a eu, on le voit, tout un système de précautions, parfois scrupuleuses, au moyen desquelles le gouvernement a cherché non seulement à éliminer de la vie nationale toute cause possible de trouble, mais encore à couler, jusqu'à la victoire, l'esprit du public dans un moule patriotique.

Enfin, il est un mode d'expression de la pensée qui n'a pas échappé à la censure : ce sont les correspondances privées. Les télégrammes ont été contrôlés. Les lettres écrites aux combattants et par les combattants, aux prisonniers de guerre, et, d'une manière générale, toutes les correspondances entre civils et mobilisés, ont été soumises à un contrôle plus ou moins minutieux. Le gouvernement s'est servi en cette matière de toutes les prérogatives qui lui ont été conférées par la loi du 9 novembre 1850 contre les correspondances télégraphiques. Ces mesures étaient dirigées principalement contre l'espionnage, malheureusement très actif, surtout à certaines périodes de la guerre. Elles tendaient aussi à maintenir le moral du pays.

CHAPITRE QUATRIÈME

EMPIÈTEMENT DU POUVOIR EXÉCUTIF
SUR LE DOMAINE LÉGISLATIF

L'état de siège, nous l'avons dit, n'est pas la dictature. La nation continue à vivre sous un régime de légalité. Le principe essentiel de la séparation des pouvoirs demeure intact. Sans doute, l'autorité du gouvernement est augmentée : c'est une nécessité inéluctable. Mais cet accroissement des droits de l'exécutif rencontre une limite dans la Constitution elle-même. Il n'appartient pas à ce pouvoir d'empiéter sur le domaine du législatif. Or, on a pu relever, au cours de la guerre, de tels empiètements et de telles incorrections constitutionnels. Il n'est pas douteux que, parfois, et dans une mesure que nous allons préciser, le pouvoir législatif a été exercé par le gouvernement (1).

Pour bien le montrer, il importe de distinguer soigneusement : 1° les décrets autorisés avant la déclaration de l'état de siège, et 2° les décrets soumis à la ratification.

En premier lieu, il y a eu des suspensions de lois par décrets qui ne présentaient rien d'illégal, parce qu'elles étaient autorisées par des lois antérieures sous réserve d'une approbation parlementaire. Ainsi la loi du 17 septembre 1814 (article 34) autorisait le gouverne-

(1) Barthélemy op. cit. pages 557 et suivantes.

Jèze : *Revue de droit public* 1915, page 487.

Jèze : *Principes généraux du droit administratif*, 2^e édition, 1914, page 115 et suivantes.

ment à permettre ou à suspendre par décret l'exportation des produits du sol ou de l'industrie nationale et à déterminer les droits auxquels ils sont assujettis. Les lois du 15 juin 1861, 29 mars 1887, 11 janvier 1892, 17 décembre 1897, 12 juillet 1906 conféraient au gouvernement des droits semblables. Suivant toutes ces dispositions législatives, le gouvernement est investi de pouvoirs exceptionnels à la condition que les Chambres soient saisies des mesures prises avant la fin de leur session, si elles sont assemblées ou à leur session la plus prochaine dans le cas contraire.

De même, la loi du 29 mars 1910 (article 3, § 8) confère au pouvoir exécutif la faculté de prendre d'urgence, par décrets rendus en Conseil des ministres, toutes les dispositions appropriées aux circonstances contre les pays étrangers ayant édicté des mesures susceptibles d'entraver le commerce français. Ces décrets doivent être immédiatement soumis au Parlement s'il est réuni, ou dès sa plus prochaine session, s'il est absent lors de leur promulgation.

C'est par application de la loi dont il s'agit que de nombreux décrets, s'échelonnant du 31 juillet 1914 au 9 janvier 1915, ont été pris par le gouvernement pour suspendre quelques droits de douane et prohiber la sortie d'un certain nombre de produits. Ces décrets ont été régulièrement soumis à l'approbation des Chambres (1).

Jusqu'ici nous devons constater la parfaite légalité de l'attitude gouvernementale.

Mais l'illégalité s'est manifestée lorsque le gouverne-

(1) Cf. le rapport à la Chambre des députés de M. le duc de la Trémoille 28 janvier 1915, n° 556.

ment a infligé à des lois des suspensions qui n'avaient pas été prévues.

Les exemples sont assez nombreux dans cet ordre d'idées.

La loi du 16 février 1912 qui prévoyait la mise à la retraite d'office des officiers généraux entourait cette mesure de certaines formalités de garantie ; dans le cas où elle était motivée par l'état de santé de l'officier intéressé, un conseil de santé devait être consulté ; dans les autres cas il devait y avoir une consultation, au scrutin secret, du Conseil supérieur de la guerre. Or, il a paru que cette consultation devenait impossible pendant les hostilités. Aussi un décret du 15 août 1914 l'a-t-il remplacée par l'avis du Commandant en chef pour la zone des armées, et en dehors de cette zone par l'avis d'un officier général désigné par le Ministre de la guerre. (1)

Il y avait ainsi une grave modification, apportée par un simple décret, au texte impératif d'une loi.

Cependant le Conseil d'Etat a reconnu la légalité de ce décret.

Son arrêt du 30 juillet 1915 s'exprimait ainsi :

« Considérant, d'une part, qu'il appartenait au Président de la République de prendre les mesures commandées par les circonstances en vue d'assurer, dans l'intérêt de la défense nationale, l'exécution de la loi, et de déterminer les conditions d'exercice du droit qui appartient au gouvernement, depuis la loi du 4 avril 1839, de prononcer la mise à la retraite d'office des

(1) *Journal Officiel* 1914, 16 août, p. 7454.

officiers généraux, alors que l'accomplissement des formalités prévues à l'article 1^{er} de la loi du 16 février 1912 était rendu impossible par les événements de guerre ;

« Considérant, d'autre part, que le décret a été soumis au Parlement dès sa réunion et a été ratifié par la loi du 30 mars 1915 « pour ses dispositions avoir force de loi à dater de la publication de ce décret » ;

« Considérant que le décret précité règle les conditions de la mise à la retraite d'office des officiers généraux, qui n'a pas par elle-même le caractère d'une mesure disciplinaire, et qu'il ne contient aucune disposition prescrivant la communication à l'officier général intéressé du rapport du général commandant en chef les armées ou du général désigné par le ministre de la guerre appelé à donner son avis sur la mesure projetée... » (1).

Il résulte de cet arrêt que, si de larges pouvoirs sont reconnus au gouvernement en temps de guerre, ces pouvoirs subissent cependant des restrictions. En premier lieu, le pouvoir de l'exécutif n'existe que pour assurer l'exécution d'une loi ; par suite, s'il s'agissait de suspendre purement et simplement l'exécution d'une loi, la règle serait différente. En outre, il faut que le gouvernement agisse sous l'empire de circonstances impérieuses et des nécessités de la défense nationale.

Une mesure de simplification, pareille à celle que nous venons d'indiquer, a été introduite à l'égard de tous les officiers. La loi du 19 mai 1834 (article 13)

(1) *Revue de droit public* 1915, page 483.

porte que la réforme, par mesure de discipline, des officiers est prononcée par décision présidentielle sur avis conforme d'un conseil d'enquête. Or, cette garantie a été suspendue par le décret du 9 septembre 1914 qui a rendu possible la mise en réforme par un simple décret, proposé par le Ministre de la guerre, sur le rapport des diverses autorités (1).

Dans un domaine très voisin il convient de signaler les décrets du 15 août 1914 et du 10 septembre 1914 suspendant à l'égard des fonctionnaires civils l'article 65 de la loi de finances du 22 avril 1905, aux termes duquel aucun fonctionnaire ne pouvait être frappé sans que ses notes lui aient été préalablement communiquées.

Beaucoup plus grave a été le décret du 6 septembre 1914 suspendant des garanties légales organisées autour de la répression par les conseils de guerre. Nous avons vu, dans un chapitre antérieur, que ce décret a permis la création de conseils de guerre spéciaux partout où le besoin s'en ferait sentir et qu'il a supprimé le délai obligatoire entre la citation et la réunion du Conseil. Ainsi, le pouvoir exécutif suspendait et modifiait d'une manière importante les dispositions du Code de justice militaire.

Les décrets ordonnant la révision générale des réformés et des auxiliaires et un appel anticipé des jeunes gens de la classe 1916 ont été aussi justement critiqués pour leur illégalité (2), quelle que fût la nécessité de grossir les forces de résistance à l'invasion.

(1) *Journal Officiel* 11 septembre 1914, page 7884.

(2) Voir sur ces décrets les articles dans le *Journal des Débats* des 20, 22, 27, 30 septembre, 22 octobre, 22 et 24 décembre 1914.

Cette liberté anormale du gouvernement soulevait une question très délicate relative à la sanction (1). Engagé sur ce terrain, l'exécutif allait-il sanctionner ses prescriptions par la répression pénale ou par la coercition directe ? La règle *nulla poena sine lege* s'imposait à lui. Aussi a-t-il hésité à créer des peines à l'appui de ses prescriptions. Le décret du 27 septembre 1914, interdisant le commerce avec l'ennemi, n'était appuyé sur aucune sanction répressive. Au contraire, le décret interdisant l'ouverture de nouveaux débits de boissons punissait les contraventions des peines applicables au cas de vente de boissons au détail, sans déclaration ni licence. Ainsi le gouvernement étendait au délit nouveau qu'il créait des peines prononcées par des lois spéciales contre des délits analogues. Cette création d'un délit et d'une peine par l'exécutif était un fait de la plus haute gravité.

Mais la coercition directe a été le mode de sanction préféré par le gouvernement. Si une réunion a été interdite, la force publique empêche les individus de s'y rendre. Le cabaretier qui n'obéit pas aux nouvelles prescriptions verra son établissement fermé.

La question de la valeur des mesures prises en dehors de la loi se présenta d'une manière particulièrement vive en ce qui concerne la création de nouveaux conseils de gnerre.

Le décret du 6 septembre 1914 relatif au fonctionnement des conseils de guerre, dont nous avons déjà fait l'analyse, instituait en réalité des juridictions nouvelles

(1) Barthélemy op. cit. page 364.

et temporaires appelées à prononcer des peines. Ces peines étaient-elles légalement prononcées ?

L'intéressé pouvait invoquer l'illégalité de la composition du tribunal devant le tribunal lui-même, devant la juridiction d'appel ou devant la juridiction de cassation. Mais il lui était possible aussi de prendre l'offensive et de s'adresser au Conseil d'Etat pour obtenir l'annulation de l'acte administratif ayant créé la juridiction dont il s'agit.

Effectivement, le Conseil d'Etat a été saisi de la question dans les circonstances suivantes :

Un soldat réserviste C. avait été condamné à mort, le 16 septembre 1914, par le 2^e conseil de guerre de Dunkerque. Le 17 septembre il s'était pourvu contre cette condamnation devant le Conseil de révision de Dunkerque. Et, le 5 octobre, il avait introduit devant le Conseil d'Etat un recours pour excès de pouvoir afin de faire constater l'illégalité des décisions par lesquelles le gouverneur militaire de Dunkerque avait constitué deux conseils de guerre et un conseil de révision dans la place de Dunkerque, ainsi que la décision par laquelle le Ministre de la guerre les avait approuvées.

Le Conseil d'Etat rejeta la requête du soldat par arrêt du 3 décembre 1914 :

« Considérant, dit-il, qu'en admettant que le recours formé par le sieur C. soit compatible avec l'ensemble des dispositions législatives relatives à la justice militaire qui, en raison des nécessités de la discipline et de la défense nationale, édictent pour la formation et le jugement des pourvois en révision des délais exceptionnellement courts, et qui, même, interdisent aux

militaires pendant le temps de guerre tout recours devant la Cour de cassation... » (1).

Mais le Conseil d'Etat ne s'en tint pas là et examina la valeur du recours au fonds. Considérant que la place de Dunkerque était investie, il en conclut, par application des articles 44 et 48 du Code de justice militaire, que le gouverneur militaire avait le droit d'y constituer des juridictions militaires spéciales.

D'ailleurs, la question de la valeur juridique des mesures prises en dehors de la loi ne s'est posée que pendant un bref délai. La plupart d'entre elles, en effet, annonçaient dans leur article final qu'elles seraient soumises à la ratification des Chambres. Il s'agissait là d'une situation juridiquement très différente de celle qui se produit lorsque le gouvernement a pris une mesure qu'il avait le droit de prendre, sauf à obtenir ultérieurement l'approbation parlementaire. Dans l'espèce, la ratification législative avait pour but de couvrir l'irrégularité même des décrets. Les mesures, qui ne prévoyaient pas expressément cette ratification y ont été soumises comme les autres (2).

Les formules de ratification ont été assez diverses. Tantôt la loi disait : « Sont ratifiés et convertis en lois », tantôt elle disait : « Sont sanctionnés », tantôt, enfin, elle s'exprimait ainsi : « Sont ratifiés, pour leurs dispositions avoir force de loi à dater de leur publication, les décrets ci-après énumérés... »

(1) *Revue de droit public* 1915, page 82.

(2) « Le gouvernement, dit M. Pedoya, en vous demandant de transformer ces décrets en lois, reconnaît votre autorité et se montre soucieux de vos droits ». Chambre 23 décembre 1914, *Journal Officiel. Déb. parlementaire*, page 3140.

Quelle que soit la formule employée, les décrets illégaux ont été soumis à la ratification parlementaire *avec effet rétroactif*. C'est à partir du jour de leur publication que les décrets ont été régularisés.

Il reste une question théorique. Est-ce que ces décrets ratifiés ont reçu une valeur de la ratification législative ? ou bien avaient-ils une valeur juridique par eux-mêmes ? (1).

Il convient, en principe, de distinguer entre les mesures que le gouvernement était obligé de prendre sous la contrainte des nécessités, et les autres. Lorsqu'une mesure est de nature à assurer le fonctionnement de la vie nationale, et qu'elle seule peut atteindre ce but, le gouvernement a le droit de la prendre, et celle-ci est valable par elle-même, du fait même de cette nécessité. Car la mission essentielle du gouvernement est de faire vivre la nation.

Mais pour qu'une telle mesure soit valable, il faut qu'elle soit d'une nécessité impérieuse et urgente et que seul le gouvernement ait été en mesure de la prendre en temps utile.

Les décrets pris par le gouvernement ont-ils réuni ces conditions ? C'est une question de fait qui pourrait être examinée à propos de chacun d'eux. Elle devrait du reste être abordée avec la conscience des graves difficultés qui se présentaient aux heures de péril et d'anxiété. Avec M. Barthélemy nous remarquons toutefois : 1° qu'à aucun moment il n'a été véritablement impossible de convoquer le Parlement et de suivre la procédure régulière ; 2° qu'une très courte prolonga-

(1) Barthélemy op. cit. page 571.

tion, fût-ce de quelques heures de la session extraordinaire d'août aurait permis de prendre en toute légalité de nombreuses mesures nécessaires et urgentes ; 3° qu'en tout cas il appartenait au gouvernement, dans la séance historique du 4 août, de demander aux Chambres, qui ne les lui auraient pas marchandés, les pouvoirs pour prendre toutes les mesures, nécessaires à la défense nationale, sous réserve de ratification ultérieure des décrets pris en vertu de cette délégation. C'est ainsi qu'au moment de la déclaration de guerre à l'Autriche, le Parlement italien a adopté en faveur du gouvernement la « loi des pleins pouvoirs ».

Aussi bien, concluons-nous sur ce point avec M. Barthélemy ; il ne faut pas instituer contre les actes du gouvernement une enquête minutieuse, mesquine et chicanière. Il faut éviter la critique faite du rivage et qui rendrait injuste envers ceux qui ont mené la barque à travers les récifs.

CONCLUSION

On ne peut mieux caractériser le régime imposé à la France de 1914 à 1919 qu'en disant que le gouvernement a extrait de la loi de 1878, relative à la déclaration de l'état de siège, et de la loi de 1849, relative aux effets de cet état et aux restrictions des libertés individuelles, toute leur essence d'autorité. Le pouvoir exécutif a joui, en fait, à l'égard de la loi, d'une exceptionnelle liberté.

Sans doute il faut se féliciter des résultats d'une discipline qui a finalement conduit à la victoire. Mais il n'est pas défendu d'apprécier les méthodes et de juger les actes au point de vue du droit.

Une première constatation s'impose. L'extension des pouvoirs gouvernementaux est un phénomène général à tous les pays en temps de guerre. Le droit allemand prévoyait une augmentation anormale de la liberté de l'exécutif au regard de la loi ; la plupart des constitutions l'autorisaient à modifier la loi ou à y déroger en cas de besoin urgent par les ordonnances de nécessité ou de détresse. (1)

Et, même en dehors des dispositions formelles du droit positif, la théorie allemande de l'état de nécessité créait en faveur du gouvernement le pouvoir d'administrer les remèdes appropriés, en les prenant, en cas de besoin, hors de la Constitution. En Angle-

(1) Barthélemy : Les Institutions politiques de l'Allemagne, 1915, chapitre 2.

terre, malgré le respect de la légalité qui est un trait de la mentalité britannique, le gouvernement peut prendre des mesures illégales, sauf à se faire couvrir ultérieurement par un bill d'indemnité (*bill of indemnity*). C'est une méthode semblable que nous avons vu suivre par le gouvernement français au début de la guerre ; un certain nombre de décrets illégaux ont été soumis à une validation rétroactive du Parlement.

Nous avons indiqué, au cours de notre étude, que le Parlement italien a voté, au moment de la déclaration de guerre à l'Autriche, la loi des « pleins pouvoirs ».

Ajoutons que la Suisse, pays démocratique par excellence, a également adopté, au début de la crise européenne, une loi très large de « pleins pouvoirs » au profit du Conseil fédéral. Ajoutons encore que le gouvernement du roi Albert, après l'invasion presque totale de la Belgique, s'est considéré, en l'absence des Chambres, comme autorisé à prendre les mesures les plus importantes ; un simple arrêté a autorisé les ministres à fixer les dépenses et à percevoir les recettes sur la base de l'année écoulée ; un autre arrêté royal a imposé le service militaire à tous les Belges de dix-huit à vingt-cinq ans.

Il a donc été fait par les divers gouvernements un certain usage de l'illégalité. Cet usage peut-il être justifié *théoriquement* ? L'état de siège, nous l'avons dit et nous le répétons, n'est pas la dictature. Dès l'instant qu'un gouvernement franchit les bornes de la légalité, il fait acte de dictature ; il se met au-dessus des lois ; il y a alors une méconnaissance certaine, sur un point donné, de la Constitution.

Dans les limites restreintes où le pouvoir exécutif a

fait acte de dictature, a-t-il vraiment agi en violation du droit ? Nous ne le pensons pas. Sans doute il a parfois méconnu la lettre du droit positif. C'est ainsi que la loi de 1849, qui contient une énumération limitative, a été pratiquement étendue à la restriction de toutes les libertés. Mais, ainsi que nous l'avons alors observé, une règle de droit non écrit impose au gouvernement, en temps de guerre, la charge d'assurer l'ordre public et la défense nationale. Une mesure, illégale en la forme, peut donc être conforme au droit si elle est nécessaire pour permettre au gouvernement d'accomplir sa mission essentielle. Le salut du pays est la loi suprême. Considéré sous cet aspect, l'état de nécessité confère à un acte d'inévitable illégalité un caractère de légitimité juridique.

Toutefois il convient de ne pas oublier que l'illégalité, exceptionnellement nécessaire, est une mesure dangereuse qu'on ne saurait entourer de trop de garanties.

Dans notre Constitution, la garantie du contrôle par la représentation nationale n'est pas illusoire, puisque le Parlement peut toujours se réunir quand il en a la ferme volonté. En outre, le recours à l'illégalité doit être strictement limité quant aux circonstances qui le légitiment. Et, avec M. Barthélemy, on peut le ramener à ces simples éléments : 1° péril vraiment national et non simplement politique ; 2° nécessité ; 3° urgence ; 4° impossibilité grave de suivre les formes et de respecter les compétences constitutionnelles pour adapter les lois aux besoins impérieux du moment (1).

(1) Barthélemy : *Revue de droit public*, page 575.

Le respect de la légalité doit être un principe essentiel dans une démocratie. Le seul moyen de concilier ce principe avec les nécessités qui peuvent surgir en temps de crise, c'est de faire dans le calme et dans la paix, une bonne législation de prévoyance. A cet égard nous avons des regrets à exprimer.

Il n'existe pas en France de législation d'ensemble sur l'état de guerre, précisant les modifications apportées à la législation normale. Il n'y a que des dispositions éparses et de dates très diverses. Cette fragmentation est fâcheuse. Il serait opportun qu'une loi sur l'état de siège réunît les textes en vigueur, réglât les questions qui peuvent se poser, modifiât les réglementations qui ne sont plus d'accord avec l'état de choses actuel (1). Cette question n'a jamais préoccupé sérieusement le législateur. Les propositions et projets tendant à l'élaboration d'une réglementation spéciale pour l'hypothèse d'une guerre sont en très petit nombre.

Nous ne pouvons mieux terminer cette étude qu'en appelant de nos vœux l'élaboration d'une législation d'ensemble, adaptée aux besoins révélés par l'expérience, suffisamment précise et souple à la fois pour réduire au minimum les possibilités d'arbitraire et pouvant s'appliquer à toutes les éventualités prévisibles dans le domaine de l'état de siège et de l'état de guerre.

Cette législation devrait être en quelque sorte un Code de notre droit public en période de crise, où seraient clairement définis et précisés les conditions de déclaration de l'état de siège ou de guerre, les effets

(1) Bequet : Répertoire V^o Etat de guerre n^{os} 1 et 2.

de cet état, et spécialement les droits et les devoirs des individus. Il est à souhaiter aussi que, si l'on aborde quelque jour la révision de notre Constitution, la question des rapports du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif en période de guerre soit clairement et complètement résolue.

LU ET APPROUVÉ :

VU :

Le président,

Le doyen,

F. LARNAUDE.

F. LARNAUDE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

APPELL.

BIBLIOGRAPHIE

- BARTHÉLEMY (Joseph). — Notes de droit public sur le droit public en temps de guerre, dans *Revue de droit public*, 1915.
- BARTHÉLEMY (Joseph). — Les institutions politiques de l'Allemagne, 1915.
- BEQUET. — Répertoire de droit administratif : voir Etat de siège et voir Etat de guerre.
- CAPUS. — La presse pendant la guerre, dans *Revue hebdomadaire*, 13 mars 1915.
- DALLOZ. — Répertoire, voir Place de guerre et voir Commune.
- FAGUET. — Le libéralisme.
- FRACHON. — Du droit de réquisition civile, thèse Paris 1911.
- GARRAUD. — Traité théorique et pratique de droit pénal.
- JARAY. — La taxe du pain et de la viande, dans *Revue de droit public*, 1904.
- JÈZE (Gaston). — Principes généraux du droit administratif, 2^e édition 1914.
- JÈZE (Gaston). — Le régime de la presse en Angleterre pendant la guerre, *Revue de droit public*, 1915.
- JÈZE (Gaston). — Pouvoirs de l'exécutif en temps de guerre. Notes de jurisprudence, *Revue de droit public*, 1915.
- MORGAND. — Loi municipale.
- REINACH (Théodore). — De l'état de siège, thèse, Paris, 1885.
- VEYRIÈRES. — Du refus de secours, thèse. Paris, 1906.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Conditions de la déclaration d'état de siège en 1914	5
CHAPITRE I ^{er} : Historique de l'état de siège en France	5
CHAPITRE II : La déclaration de l'état de siège en 1914	17

DEUXIÈME PARTIE

Effets de l'état de siège pendant la guerre	28
CHAPITRE I : Pouvoirs de police de l'autorité militaire et compétence des conseils de guerre	29
CHAPITRE II : Restrictions aux libertés individuelles	37
CHAPITRE III : La liberté de la presse. Ses restrictions	50
CHAPITRE IV : Empiètements du pouvoir exécutif sur le domaine législatif	75
CONCLUSION	85
BIBLIOGRAPHIE	90

INDEX ALPHABÉTIQUE

A

ANNONCES. Petites — , p. 57.

AVERTISSEMENT, p. 70.

B

BARTHÉLEMY (J.), p. 23, 26, 50,
55, 57, 65, 66, 69, 73, 80, 83, 87.

BEQUET, p. 17, 18, 88.

BOISSONS. Débits de — , p. 45,
49, 80.

BOUDET, p. 40, 52, 71.

C

CAPUS (A.), p. 61, 62, 68.

CENSURE, p. 54, 59, 61, 63, 64, 65,
66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74.

COMMERCE. Liberté du — , p. 44,
45, 48.

COMMUNIQUÉS. Régime des — ,
p. 54, 56, 57.

CONVOCATION (des Chambres),
p. 23.

CORRESPONDANCE, p. 74.

D

DÉCLARATION (de l'état de
siège), p. 17, 21, 85.

DÉCRETS. Ratification des — ,
p. 82, 83, 84.

DÉLÉGATION, p. 3.

DICTATURE, p. 1, 75, 86.

DOMMAGES. Lois sur les — de
guerre, p. 42.

DUFAURE, p. 22, 24, 39.

F

FAGUET, p. 52.

FICTIF. Etat de guerre — ,
p. 18, 19.

FICTIF. Etat de siège — , p. 17.

FRACHON, p. 43.

G

GARRAUD, p. 43.

GUERRE. Conseil de — , p. 19,
33, 34, 36, 79, 80, 81.

GUERRE. Correspondants de —
p. 77.

H

HABEAS CORPUS. Suspension
de l' — , p. 2.

I

IMAGE, p. 72, 74.

J

JARAY (L.), p. 47.

JÈZE (G.), p. 51, 58, 75.

L

LIBERTÉ INDIVIDUELLE (prop.
dite), p. 43.

LIMITATION DE LA DURÉE (de
l'état de siège), p. 22, 24.

LIMITATION TERRITORIALE (de
l'état de siège), p. 21, 25.

M

MAIRE, p. 29, 45, 46, 47.

MORGAND, p. 46.

P

PAROLE. Liberté de la — , p. 72
73.

POLICE, p. 30, 31.

PRESSE, p. 50, 51, 52, 55, 59, 60,
61, 63, 67, 69, 72.

PRESSE. Bureau de la — , p. 56.

PROPRIÉTÉ. Droit de — , p. 41.

R

RÉEL. Etat de guerre — , p. 18,
19.

RÉEL. Etat de siège — , p. 17.

REINACH (Th.), p. 6, 10, 13, 14.

RÉQUISITION, p. 43, 44.

RÉUNION. Liberté de — , p. 48.

S

SAUF-CONDUIT, p. 42.

SPECTACLE, p. 72, 73.

SUPPRESSION (d'un journal),
p. 70.

SUSPENSION (d'un journal), p. 70.

T

TAXE, p. 46.

THIERS, p. 21, 27.

V

VEYRIÈRES, p. 43.

